



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 stycznia 2026 r.

WP-I.4131.280.2025

Rada Miejska w Maciejowicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/115/2025 Rady Miejskiej w Maciejowicach z 16 grudnia 2025 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie Maciejowice, przyjętego Uchwałą Nr IV/11/98 Rady Gminy Maciejowice z dnia 29 grudnia 1998 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Maciejowice.”.

Uzasadnienie

Na sesji 16 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Maciejowicach podjęła uchwałę Nr XXI/115/2025

„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie Maciejowice, przyjętego Uchwałą Nr IV/11/98 Rady Gminy Maciejowice z dnia 29 grudnia 1998 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Maciejowice.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, oraz art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 22 grudnia 2025 r. przy piśmie Burmistrza Maciejowic z 18 grudnia 2025 r., znak: OR.0007.11.2025,

za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-a33cbb32-40dc-4052-8eeb-f89c27f7b41b). Z kolei rysunek przedmiotowego planu miejscowego, stanowiący załącznik nr 1, w wersji papierowej, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, został dostarczony organowi nadzoru 15 stycznia 2026 r., przy piśmie tego samego organu z 23 grudnia 2025 r. znak: OR.0007.11.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Maciejowicach zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.280.2025, wraz z wnioskiem o przekazanie stosownych wyjaśnień. W tym przypadku, organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Maciejowicach zawarte w piśmie z 14 stycznia 2026 r. znak: OR.0007.11.2025 dotyczące braku sprzeczności ustaleń planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice, zatwierdzonego uchwałą Nr VIII/53/2015 Rady Gminy Maciejowice z 24 lipca 2015 r.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że 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 aktów planowania 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.

W tym miejscu wskazać należy, iż skoro Rada Miejska w Maciejowicach zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr II/7/2024 z **22 maja 2024 r.**, to zastosowanie w niniejszej sprawie znajdują przepisy po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru zobowiązany jest zwrócić uwagę na tytuł i podstawę prawną przedmiotowej uchwały, które wskazują, że przedmiotem uchwały jest zmiana planu miejscowego, a nie nowy plan, co jest sprzeczne zarówno z jej treścią, jak i formą. Jak wynika bowiem z uchwały intencyjnej Nr II/7/2024 Rady Miejskiej w Maciejowicach z 22 maja 2024 r., przystąpiono do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr IV/11/98 Rady Gminy Maciejowice z 29 grudnia 1998 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Maciejowice*”.

Co więcej, po podjęciu uchwały intencyjnej Burmistrz Maciejowic pismem z 12 czerwca 2024 r. znak: RI.670.1.2024, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 11 czerwca 2024 r., znak: WP-I.4130.546.2024 jednoznacznie potwierdził, że: „(...) *procedura zmierza do uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)*”.

Tymczasem wbrew powyższym zapewnieniom, co wynika zarówno z samej treści ustaleń planistycznych, jak i konstrukcji podjętej uchwały wynika, iż jej **przedmiotem nie jest zmiana planu miejscowego, lecz nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Maciejowice, w granicach obszaru oznaczonego na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały.**

Powyższe oznacza, iż uchwała wykracza poza przedmiot określony w uchwale inicjującej proces jej tworzenia, przy czym powyższe dotyczy samej formy podjętej uchwały (winna być zmiana obowiązującego planu nie zaś sporządzony nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego).

Należy wyraźnie podkreślić, iż uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., oraz w przypadku zmiany planu miejscowego z **art. 27** ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z formą ustaloną w uchwale o przystąpieniu, doszło tym samym do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne naruszają określony przedmiot w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innej formy aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe należy również rozpatrywać w kontekście naruszenia § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że *„Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”*. Należy również przywołać § 84 załącznika do tego rozporządzenia, zgodnie z którym *„Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.”*.

Należy przy tym zauważyć, iż sporządzając nowy plan miejscowy Rada Miejska w Maciejowicach w sposób błędny określiła tytuł uchwały oraz błędnie przywołała w podstawie prawnej art. 27 ustawy o p.z.p., naruszając tym samym § 82 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto, organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały również przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.) i ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.).

Naruszenie, w istotny sposób, przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami **nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 6 pkt 1 uchwały**, w brzmieniu: *„W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w związku z położeniem obszaru objętego planem na terenie i w sąsiedztwie terenu występowania stanowisk archeologicznych Maciejowice 12, AZP 68-71/37 oraz Maciejowice 5, AZP 68-71/16, ujętych w gminnej ewidencji zabytków archeologicznych: 1) wyznacza się teren ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych, w granicach którego określa się **nakaz prowadzenia badań archeologicznych** podczas prac dotyczących inwestycji naruszających strukturę gruntu lub mogących wpłynąć na stan zachowania stanowisk, zgodnie z przepisami odrębnymi;”*.

W przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały Rada Miejska w Maciejowicach wprowadziła obowiązki dotyczące działań odnoszących się do występujących, w granicach przedmiotowego planu miejscowego, stanowisk archeologicznych, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 5 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), który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów

kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co jak wskazano powyżej oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Maciejowicach, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Tymczasem, cytowane powyżej ustalenia planu, zawarte w § 6 pkt 1 uchwały, w zakresie w jakim nakazują *prowadzenia badań archeologicznych podczas prac dotyczących inwestycji naruszających strukturę gruntu lub mogących wpłynąć na stan zachowania stanowisk*, nie spełniają powyższych warunków, albowiem ustalenia w tym zakresie wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzenia badań archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miejska w Maciejowicach nie ma kompetencji do określania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż **obowiązek uzyskania szczegółowych warunków konserwatorskich wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej w Maciejowicach, zaś samo pozwolenie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Tymczasem podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. **Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków, przy czym obowiązek ten może zostać nałożony tylko i wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31 ust. 2 tej ustawy).** Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. W art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uregulowane również zostały kwestie związane z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji oraz przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy, modyfikują przepis art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z nakładaniem obowiązków związanych z prowadzeniem badań archeologicznych.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz z § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie można domniemywać wprowadzenia dodatkowych nakazów. Rada Miejska w Maciejowicach wprowadzając taki obowiązek, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

W przedmiotowej sprawie, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią modyfikację art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2018 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3148/17, w którym Sąd stwierdził: „*1. Wprowadzony postanowieniami planu miejscowego obowiązek nadzoru archeologicznego w odniesieniu do wszystkich prac ziemnych prowadzonych w granicach terenu objętego tym planem, stanowi przekroczenie kompetencji gminy wynikające z przepisów u.p.z.p. 2. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 p.b. oraz w art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tych przepisach rangi ustawowej prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2016 r. sygn. akt II OSK 3135/14, w którym Sąd stwierdził: „*Przedmiotem rozważań jako pierwszą uczynić należy kwestię dotyczącą ochrony zabytków. Wskazać należy, że zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej jest też obowiązkowym elementem planu miejscowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, którego kierunek Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela, określenie tych zasad wymaga przestrzegania norm hierarchicznie wyższych i uwzględnienia tego, że kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami nadzoru budowlanego w procesie budowlanym zostały już unormowane w ustawie o ochronie zabytków i ustawie – Prawo budowlane. Oznacza to, że rada gminy nie jest uprawniona do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich. Nie ma też uzasadnienia do powtarzania normy ustawowej ani jej*

modyfikacji, jest to bowiem niezgodne z zasadami legislacji (zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1333/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, i powołane w jego uzasadnieniu orzecznictwo). W świetle powyższego, stwierdzić należy, że w warunkach niniejszej sprawy Sąd I instancji słusznie uznał, że § 9 ust.5 pkt 3 oraz § 9 ust.7 zaskarżonej uchwały zawierają ustalenia, które nie są zgodne z prawem, gdyż mogą być interpretowane jako modyfikacja uprawnień organów ochrony zabytków określonych w przepisach rangi ustawowej, np. w art. 39 ust.3 Prawa budowlanego oraz art. 31 i art. 36 ust.1 ustawy o ochronie zabytki opiece nad zabytkami.”;

- WSA w Warszawie z 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1525/15;
- WSA w Warszawie z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- WSA w Warszawie z 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12;
- WSA w Warszawie z 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 96/12.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia zawarte w **§ 6 pkt 1** uchwały, w zakresie w jakim określają **nakazy związane z prowadzeniem badań archeologicznych** podczas prac dotyczących inwestycji naruszających strukturę gruntu lub mogących wpłynąć na stan zachowania stanowisk, w sposób istotny naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, wychodząc również poza kompetencje do regulacji tej materii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również, iż część jej ustaleń, zawartych w:

- **§ 2 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 3) tablicy informacyjnej - należy przez to rozumieć element systemu informacji gminnej, turystycznej, przyrodniczej lub edukacji ekologicznej i innej wymaganej przepisami odrębnymi.”;
- **§ 4 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego ustala się (...) 2) dopuszczenie lokalizacji tablic informacyjnych o wysokości do 3,5 m i powierzchni do 9 m².”,

wykracza poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Tym bardziej, iż stosownie do ustaleń § 8 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 3 uchwały, dopuszczono lokalizację obiektów małej architektury, w ramach terenów oznaczonych symbolami 1IK-IOP oraz 1ZN.

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. **zasady i warunki sytuowania** obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych

oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić **zakaz** sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 2 pkt 16a i 16b ustawy o p.z.p., „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) "**reklamie**" - należy przez to rozumieć **upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne**; 16b) "**tablicy reklamowej**" - należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;*”.

Biorąc pod uwagę, że Rada Miejska w Maciejowicach zdefiniowała tablicę informacyjną jako *element systemu informacji gminnej, turystycznej, przyrodniczej lub edukacji ekologicznej i **innej** wymaganej przepisami odrębnymi* i ustaliła jej maksymalne gabaryty na poziomie do 3,5 m i powierzchni do 9 m², co wskazuje na możliwość realizacji również tablic o dużych formatach, należy uznać, iż tablica ta może także stanowić nośnik reklamy, w rozumieniu art. 2 pkt 16a ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe

oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr II/7/2024 Rady Miejskiej w Maciejowicach z 22 maja 2024 r. Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Maciejowicach nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż zgodnie z § 2 pkt 1 podjętej uchwały, określono, że: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) działce - należy przez to rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;”.

Jak wynika zatem z art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez **działkę budowlaną** należy rozumieć „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”.

Tymczasem, stosownie do ustaleń § 10 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 oraz pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na terenie IIK-IOP: 1) minimalna szerokość frontu działki: 10 m; 2) minimalna powierzchnia działki: 1000 m²; 3) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego: od 45° do 135°; 4) parametry określone w pkt. 1 - 3 nie dotyczą działek wydzielanych pod lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.”, określono minimalną szerokość frontu, minimalną powierzchnię oraz kąt położenia granic w odniesieniu do działek budowlanych, w ramach

ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, bowiem jednoznacznie w § 2 pkt 1 zdefiniowano działkę jako działkę budowlaną w rozumieniu ustawy o p.z.p.

Należy jednoznacznie podkreślić, iż stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*”. Natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a i lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości zawierają określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz ich powierzchni, kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi.

Przypomnieć należy, iż procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalenia i podziału*.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, wskazał, iż „*Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu,*”

z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej

należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określania zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje."

Z istoty scalenia i podziału wynika zatem wprost, że po całkowitym zniesieniu dotychczasowych granic działek powstają nowe działki.

W kontekście powyższych unormowań wskazać należy, iż organy Miasta i Gminy Maciejowice zobligowane były do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości

zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., jak również uprawnione były, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej. Nie były zatem uprawnione, na mocy przywołanych powyżej przepisów, do formułowania ustaleń w zakresie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości w odniesieniu do *działek budowlanych*, zamiast **działek**.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż kompetencje w zakresie normatywnej treści planu miejscowego nie przewidują formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków podziału nieruchomości. Kompetencje te wynikają i zawarte zostały w przepisach odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Tym samym naruszone zostały w sposób istotny zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem przepisy obowiązujące w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, upoważniały organy gminy, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, wyłącznie do określenia powierzchni **działek**, minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, a także kąta położenia **działek** w stosunku do pasa drogowego oraz minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Definicja **działki budowlanej**”, określona została przez ustawodawcę w ww. art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy

o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”*. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 7 ust. 1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.*].

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ww. ustaleniach szczegółowych planu, dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, uchwałodawca operuje pojęciem: *„działek budowlanych”*, w związku z § 2 pkt 1 uchwały, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem *„działka”*.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- NSA w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12;
- NSA w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12;
- WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- WSA w Warszawie z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- WSA w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją zawartą w **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”, co znajduje również potwierdzenie w § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, wbrew ww. przepisom, dla terenu oznaczonego symbolem **1ZN**, nie określono, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., **żadnego wskaźnika zagospodarowania terenu, pomimo dopuszczenia lokalizacji urządzeń wodnych, budowli związanych z retencjonowaniem wody, obiektów małej architektury oraz robót budowlanych w zakresie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (vide § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały), co należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Ponadto, należy zauważyć, iż w związku z dopuszczeniem robót budowlanych w zakresie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dla ww. terenu **1ZN** nie określono również żadnych gabarytów dla tego rodzaju budowli. Tym bardziej, iż zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy Prawo budowlane, przez roboty budowlane należy rozumieć „*budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego*”, co oznacza również możliwość budowy nowych budowli z zakresu infrastruktury technicznej.

W tym miejscu należy zauważyć, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów budowlanych (innych niż budynki i obiekty małej architektury), 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 minimalna 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 bądź też niejednoznaczny, 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;
- budowli: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

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).

Tym samym skoro zgodnie z ustaleniami **§ 8 ust. 2 pkt 3** uchwały, plan przewiduje dopuszczenie *lokalizacji urządzeń wodnych, budowli związanych z retencjonowaniem wody, obiektów małej architektury oraz robót budowlanych w zakresie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej*, w granicach terenu oznaczonego symbolem **1ZN**, **to tym samym należy wskazać, iż brak określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz gabarytów obiektów (innych niż budynki i obiekty małej architektury), nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu uzasadnienia wskazać również należy, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 11 lit. a i lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „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;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem *„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”*. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602). Powyższe wynika również z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 551/15; 18 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 533/15; 17 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 334/15; 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, wszystkie publ. CBOSA).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenie ich parametrów. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż *„Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury*

technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji

skonkretyzowano

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9*

lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w: § 12 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8 oraz pkt 9 uchwały, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów w zakresie m.in.: zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, w energię ciepłą i gaz oraz w zakresie gospodarki odpadami, bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu.

Z: § 12 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8 oraz pkt 9 uchwały wynika, że: „*Ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: (...) 2) zaopatrzenie w wodę z sieci wodociągowej; 3) nakaz zapewnienia przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę do zewnętrznego gaszenia pożarów oraz dróg pożarowych zgodnie z przepisami odrębnymi; 4) odprowadzanie ścieków bytowych i przemysłowych do sieci kanalizacji sanitarnej; 5) zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych zgodnie z przepisami odrębnymi; 6) zaopatrzenie w ciepło z indywidualnego źródła ciepła lub z instalacji pozyskującej energię ciepłą ze źródeł odnawialnych; 7) zasilanie w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej lub z instalacji pozyskującej energię elektryczną ze źródeł odnawialnych; 8) zasilanie w gaz z sieci gazowej lub ze zbiorników na gaz płynny; 9) postępowanie z odpadami zgodnie z przepisami odrębnymi.”.*

Oznacza to, iż Rada Miejska w Maciejowicach nie określiła żadnych parametrów dla infrastruktury technicznej dopuszczanej w granicach obszaru objętego planem miejscowym, a także nie sprecyzowała jej przebiegu.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane przez budowę należy rozumieć „*wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*”, co oznacza, iż dopuszczenie w planie miejscowym *budowy*

poszczególnych obiektów infrastruktury technicznej, umożliwia realizację zarówno nowego obiektu budowlanego, jak i odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu już istniejącego.

Tym samym Rada Miejska w Maciejowicach nie ustaliła żadnego parametru infrastruktury technicznej, w zakresie m.in.: zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, w energię ciepłą i gaz oraz w zakresie gospodarki odpadami, podczas gdy zgodnie z § 12 uchwały, w ramach zdania wprowadzającego, ustalono, że: „Ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (...)”.

Tym samym, w uchwale nie określono parametrów dla wszystkich dopuszczonych planem miejscowym sieci infrastruktury technicznej, o których mowa w § 12 pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8 oraz pkt 9 uchwały, w odniesieniu do poszczególnych jej elementów, a tym samym nie spełniono wymagań, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Co więcej, w przedmiotowej sprawie, naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, w zakresie braku wskazania konkretnego terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, w zakresie skablowania elektroenergetycznej linii napowietrznej 15kV. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;”.*

Tymczasem Rada Miejska w Maciejowicach w ramach m.in. § 11 pkt 2 uchwały, ustaliła, że: *„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustala się: (...) 2) do czasu skablowania elektroenergetycznej linii napowietrznej średniego napięcia 15 kV, nakaz zachowania przy lokalizacji zabudowy odpowiednich odległości, zgodnie z przepisami odrębnymi.”*, jednakże nie wskazała konkretnego terminu w jakim nastąpi owe zagospodarowanie, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p.

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, a także trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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.

Zdaniem organu nadzoru naruszenie zasad, a także trybu sporządzania planu miejscowego, dotyczy większości terenów objętych planem miejscowym. Dotyczy również szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Przy opracowywaniu aktów prawnych, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt ten nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- akt ten winien regulować wszystkie obligatoryjne kwestie wskazane w art. 15 ust. 2, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych;
- akt ten nie może zawierać postanowień, których nie ma możliwości zastosowania w praktyce;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji;
- przestrzeganie trybu podejmowania uchwały.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna wewnątrz w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. W odniesieniu do części terenów uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych treści. Redakcja uchwały narusza przez to zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ponadto doszło do naruszenia przepisów odrębnych, a także sporządzenia planu miejscowego niezgodnie z przedmiotem (w tym przypadku formą) określonym w uchwale intencyjnej.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce.

W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią istotne naruszenie zasad i trybu tworzenia planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów, i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą części tekstowej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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.”.

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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.* Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/115/2025 Rady Miejskiej w Maciejowicach z 16 grudnia 2025 r., *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie Maciejowice, przyjętego Uchwałą Nr IV/11/98 Rady Gminy Maciejowice z dnia 29 grudnia 1998 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego we wsi Maciejowice.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/