



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 lipca 2026 r.

WP-I.4131.179.2026

### Rada Gminy w Platerowie

#### 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 XXVI/175/2026 Rady Gminy w Platerowie z 19 czerwca 2026 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Czuchów*.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 19 czerwca 2026 r. Rada Gminy w Platerowie podjęła uchwałę Nr XXVI/175/2026 w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Czuchów*.

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.*”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 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*”.

Przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru 23 czerwca 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-4e70bc7d-4448-4dc0-b9de-875d2565c142), a także, po raz drugi, wraz z dokumentacją z przebiegu prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Platerów z 25 czerwca 2026 r., znak: GP.6722.2.7.2023 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 29 czerwca 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.927.2026, a następnie skierował do Rady Gminy w Platerowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.179.2026.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż uchwała w wersji przekazanej organowi nadzoru sygnowana jest jako uchwała podjęta przez Radę Gminy Platerów, podczas gdy ten sam numer uchwały, tj. XXVI/175/2026, w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 15 lipca 2026 r. (poz. 6806) sygnowany jest przez Radę Gminy w Platerowie co oznacza, iż w stosunku do uchwały przekazanej w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p. dokonano zmiany w nazwie organu, co jest niedopuszczalne i budzi uzasadnione podejrzenia co do ingerencji w treść faktycznie podjętej uchwały.

Biorąc pod uwagę publikację ww. uchwały na potrzeby niniejszego postępowania przyjęto, iż uchwała została podjęta przez Radę Gminy w Platerowie.

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

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

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

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

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

Należy wskazać, że skoro pismami z **18 września 2023 r.**, Wójt Gminy Platerów wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i **uzgodnienie** projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy w Platerowie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr X/59/2015 z **30 września 2015 r.**, **to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. przed 24 września 2023 r.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Mając zatem na uwadze przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu **przed 24 września 2023 r.:** „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 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;”.

Tymczasem, **wbrew ww. przepisom, sformułowano ustalenia w ramach:**

- § 18 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1U-RZM do 10U-RZM** ustala się: 1) Minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,09; 2) Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,6; 3) Maksymalna intensywność zabudowy – 1,0;”;
- § 19 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1RZM do 8RZM** ustala się: 1) Minimalna nadziemna intensywność zabudowy

- 0,09; 2) **Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,6; 3) **Maksymalna intensywność zabudowy** – 1,0;”;
- § 20 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1UK** ustala się: 1) **Minimalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,09; 2) **Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,6; 3) **Maksymalna intensywność zabudowy** – 1,0;”;
- § 21 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1RZP do 7RZP** ustala się: 1) **Minimalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,09; 2) **Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,8;”;
- § 22 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **IKO** ustala się: 1) **Minimalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,1; 2) **Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,6;”;
- § 23 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonych na rysunku planu symbolem **IKK** ustala się: 1) **Minimalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,09; 2) **Maksymalna nadziemna intensywność zabudowy** – 0,8;”.

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie doszło do określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, **zamiast ustalenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźników powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, obligatoryjnych na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w odniesieniu do ww. terenów, **co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż definicja maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie jest tożsama z definicją, obowiązującą po 24 września 2024 r., o której mowa w art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p., zgodnie z którą, przez nadziemną intensywność zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

Organ nadzoru nie może podzielić stanowiska Wójta Gminy Platerów, zawartego w piśmie z 14 lipca 2026 r. znak: GP.6722.2.8.2023, stanowiącego odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 10 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.927.2026, w którym stwierdzono, iż: „(...) W przepisach prawnych nie ma zakazu określenia minimalnej i maksymalnej nadziemnej

*intensywności zabudowy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dla których wystąpiono o uzgodnienia i opinie przed dniem 24 września 2023 roku. Gmina przystępuje do sporządzania kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Za takim określeniem wskaźników stoi więc dążenie do maksymalnego ujednolicenia zapisów ustaleń w miejscowych planach obowiązujących na terenie gminy. (...)”*, bowiem podkreślić należy, iż obowiązkiem organów gminy, w tym przypadku było określenie zarówno minimalnej, jak i maksymalnej intensywności zabudowy. Gdyby zatem nawet przyjąć, że rada posiadała uprawnienia co do regulacji w zakresie minimalnej, jak i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy to uchwała nie zawiera obligatoryjnego wskaźnika minimalnej, bądź minimalnej jak i maksymalnej intensywności zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. co stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności terenów dla których brak takich ustaleń.

Należy przy tym podkreślić, iż rada tak jak nie może w sposób dowolny dokonywać zmian w nazwie organu w ramach podjętej uchwały, tak nie może wybierać sobie, ustaleń planistycznych, bez uwzględnienia przepisów intertemporalnych, albowiem to ustawodawca zdecydował, które z ustaleń planistycznych, w zależności od stopnia zaawansowania prac planistycznych należy stosować, tym samym skoro z przepisu art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej wynika, że przepisy m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., stosuje się w brzmieniu nadanym tą ustawą jedynie w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem jej wejścia w życie, to w tym przypadku, przepis ten nie może mieć zastosowania.

Reasumując, skoro organ wykonawczy Gminy Platerów pismem z **18 września 2023 r.**, wystąpił o uzyskanie stosownych opinii i uzgodnień, to zastosowanie w sprawie musiał znaleźć art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać 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.

W tym miejscu dodać należy, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele

i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej** oraz powierzchnia biologicznie czynna, a także linii zabudowy, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

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

- budynków: **minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy**, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- budowli: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Tymczasem, organy Gminy Platerów dopuściły możliwość realizacji **budynków na ww. terenach** (vide § 4 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. b, ust. 3 pkt 1 i pkt 2 lit. a, ust. 4 pkt 2 lit. b, ust. 7 pkt 1 i pkt 2 lit. a oraz ust. 8 pkt 1 i pkt 2 lit. a uchwały), **określając:**

- **minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, jak i maksymalną intensywność** dla terenów oznaczonych symbolami: od 1U-RZM do 10U-RZM, od 1RZM do 8RZM oraz 1UK, co oznacza brak określenia minimalnej intensywności zabudowy;
- **minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy** dla terenów oznaczonych symbolami: od 1RZP do 7RZP, IKO oraz 1KK, co oznacza brak określenia zarówno minimalnej, jak i maksymalnej intensywności zabudowy,

**co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż nie jest możliwym wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie sformułowania „*nadziemna*”, bowiem w ramach niektórych jednostek terenowych ustalono zarówno **maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, jak i maksymalną intensywność, o różnych wartościach, co wpływa na brak możliwości dokonywania wyboru przez organ nadzoru, który wskaźnik powinien zostać obowiązujący.**

Co więcej, dla terenu oznaczonego symbolem **1KK** ustalono w ramach:

- § 4 ust. 8 pkt 2 lit. a uchwały, możliwość realizacji kubaturowych obiektów infrastruktury technicznej;
- § 23 pkt, 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 6 lit. a uchwały, wskaźniki kształtowania i zagospodarowania terenu, tj. minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz maksymalną wysokość budynków,

**przy czym jednocześnie dla tego terenu nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy,**

pomimo tego, że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 tej samej uchwały, określono, że przez ***nieprzekraczalną linią zabudowy*** należy rozumieć *najmniejszą dopuszczalną odległość od linii rozgraniczającej lub krawędzi jezdni, poza którą dopuszcza się wznoszenie budynków oraz określonych w ustaleniach planu rodzajów budowli naziemnych.*

Powyższe oznacza, iż w przedmiotowej uchwale sformułowano sprzeczne ustalenia skoro z jednej strony wprowadzono możliwość lokalizacji budynku na terenie 1KK. Z drugiej zaś strony, w ramach tego samego terenu nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Stanowisko, w zakresie konieczności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14;
- 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy zauważyć, iż w tym przypadku doszło do sformułowania ustaleń zarówno stanowiących istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., jak również wykluczających się wzajemnie, a także sprzecznych z rysunkiem planu.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. 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 wskazać, że powyższe naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią niezależną przesłankę do stwierdzenia**

**nieważności uchwały Rady Gminy w Platerowie, w zakresie całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: od 1U-RZM do 10U-RZM, od 1RZM do 8RZM, 1UK, od 1RZP do 7RZP, IKO oraz 1KK.**

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych, organ wykonawczy Gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu. Oczywistym jest także, że podejmując uchwałę w takim kształcie to Rada Gminy w Platerowie zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być



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

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez **brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1U-RZM do 10U-RZM**.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 4) terenie – należy przez to rozumieć obszar objęty planem o określonym w planie przeznaczeniu, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolem literowym i cyfrowym; (...) **przeznaczeniu podstawowym** – należy przez to rozumieć ustalony w planie przeważający sposób zagospodarowania terenu;*”;
- § 3 pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne zawarte na rysunku planu: 2) **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**; 3) **symbole literowe i cyfrowe określające różne przeznaczenie lub różne zasady zagospodarowania terenu**;*”;
- § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące przeznaczenie terenów: 1. **Dla terenów zabudowy zagrodowej i usługowej** oznaczonej na rysunku planu symbolem **U-RZM**: 1) **przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa zagrodowa lub zabudowa usługowa**;*”;
- § 18 pkt 6 lit. a uchwały, w ramach ustaleń szczegółowych dla terenów **od 1U-RZM do 10U-RZM**, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1U-RZM do 10U-RZM ustala się: (...) 6) Maksymalna wysokość zabudowy – 20 m, w tym:*

a) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych i usługowych 11,0 m oraz do dwóch kondygnacji nadziemnych,”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń, w tym w szczególności zawartych w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1U-RZM do 10U-RZM, tj. zabudowa zagrodowa czy też zabudowa usługowa, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się.

Należy przy tym zauważyć, iż zarówno z ustaleń części tekstowej uchwały zawartych w: § 2 ust. 1 pkt 4, § 3 pkt 2 i pkt 3, jak i jej części graficznej, stanowiącej załączniki nr 1, w tym legendy zawierającej objaśnienia wszystkich zastosowanych oznaczeń, wynika, iż linią rozgraniczającą wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście powyższych ustaleń zważyć należy na fakt, że stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach m.in.:

- *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, do których przypisano oznaczenie literowe *U* oraz *czerwoną* kolorystykę;
- *terenów użytkowanych rolniczo* wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 3.3 tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, do których przypisano oznaczenie literowe *RM* oraz *kreskowanie żółto-jasnobrażowe*.

Jak wynika z powyższego, wszystkie tereny stanowią wyodrębnione kategorie terenów, przy czym, jak w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej, można stwierdzić,

iż są to funkcje uzupełniające, tak w przypadku terenów zabudowy usługowej stanowią one wyraźnie wyodrębnioną, od terenów zabudowy zagrodowej, kategorię terenu.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że m.in. **tereny zabudowy zagrodowej oraz tereny zabudowy usługowej są to tereny o różnym przeznaczeniu**, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej, iż zabudowa usługowa, w tym przypadku, nie została ograniczona tylko i wyłącznie do usług związanych z produkcją rolniczą, zatem stanowi szeroko rozumiane usługi.

Tym samym, Rada Gminy w Platerowie **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1U-RZM do 10U-RZM**, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnątrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Organy Gminy Platerów proponując alternatywność przeznaczeń, scedowały swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z przedmiotową uchwałą w sprawie uchwalenia planu miejscowego, Rada Gminy w Platerowie nie rozróżniła, które ustalone przeznaczenie należy rozumieć, jako przeznaczenie podstawowe, a które uzupełniające. Dla przykładu należy stwierdzić, iż realizacja zabudowy usługowej, może nastąpić niezależnie od zabudowy zagrodowej, w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1U-RZM do 10U-RZM, czy też w sposób odwrotny, realizacja zabudowy zagrodowej z lokalizacją budowli rolniczych może nastąpić niezależnie od zabudowy usługowej.

Tym samym, **ustalone przeznaczenie dla terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1U-RZM do 10U-RZM jest niedookreślone**, co oznacza, iż **naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w systemie informacji przestrzennej Urzędu Gminy Platerów, nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności

lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają**.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1U-RZM do 10U-RZM, wykluczają się wzajemnie**.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14).

Na powyższe wskazuje również stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Gd 776/19, w którym Sąd stwierdził: „(...) W ocenie Sądu, jeśli przeznaczeniem podstawowym dla terenu U, P jest, jak w tym wypadku (§26 planu) - jest zabudowa usługowa i techniczno-produkcyjna, a dla terenu P (§27 planu) tereny obiektów produkcyjnych, składy i magazyny, a jednocześnie dopuszczono tutaj funkcje mieszkaniowe przy jednoczesnym nakazie (§ 27 ust. 2 pkt 10 planu) wprowadzenia pasa zieleni izolacyjnej wysokiej od strony terenów zabudowy mieszkaniowej to włączanie tamże zabudowy mieszkaniowej oznacza łączenie funkcji całkowicie odrębnych i nieprzystających z punktu widzenia wymogów ładu przestrzennego i interesów czy to przedsiębiorców, czy mieszkańców. Możliwym i zazwyczaj celowym jest przeznaczanie terenów pod zabudowę mieszkaniową i nieuciążliwe usługi, gdyż te służą mieszkańcom. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniową, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Tym samym przyznaje Sąd rację Wojewódzie, że zapisy § 26 ust. 3 pkt 2 i § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.. Natomiast pełnomocnikowi Rady wskazać należy, że z istoty siedliska rolniczego wynika, że zabudowa tego rodzaju stanowi połączenie funkcji mieszkaniowej z prowadzeniem produkcji rolniczej. Natomiast nie jest to argument przemawiający za możliwością dopuszczenia funkcji mieszkaniowej na terenach produkcyjnych, składów magazynowych czy uciążliwych usług, gdyż współistnienie tych w sąsiedztwie wielokrotnie prowadzi do konfliktów w związku z uciążliwością dla funkcji mieszkaniowej. (...)”.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

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

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Śluszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielania liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy **wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji

zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”.

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

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy w Platerowie było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1U-RZM do 10U-RZM, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm



wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru ponownie wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”, co znajduje odzwierciedlenie w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe znajduje potwierdzenie również w ramach ustaleń zawartych zarówno w części tekstowej uchwały, w tym w jej § 2 ust. 1 pkt 4 i § 3 pkt 2, jak również w legendzie zamieszczonej na rysunku planu miejscowego.

Tymczasem, Rada Gminy w Platerowie w § 27 ust. 14 uchwały, określiła, że: „Dopuszcza się możliwość wydzielenia **nowych** dróg wewnętrznych nie wskazanych na rysunku planu z zachowaniem minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających 5 m.”, co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, bowiem linie rozgraniczające, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., stanowią obowiązujące ustalenie planu miejscowego. Wskazać zatem należy, że nie może być możliwości określenia nowych dróg wewnętrznych, nieistniejących w dniu uchwalania planu miejscowego, wraz z ich szerokością w liniach rozgraniczających, tym bardziej, iż Rada Gminy w Platerowie jednoznacznie w § 2 ust. 1 pkt 4 zdefiniowała pojęcie terenu, przez który należy rozumieć *obszar objęty planem o określonym w planie przeznaczeniu, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolem literowym i cyfrowym*.

Mając na uwadze fakt, iż ustalenia w zakresie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania stanowią zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. obligatoryjny element planu miejscowego, to Rada Gminy w Platerowie nie posiada upoważnienia do formułowania ustaleń dotyczących szerokości w liniach rozgraniczających dla planowanych, nowych dróg wewnętrznych, które nie zostały określone w części graficznej planu miejscowego.

Powyższe oznacza, że w omawianej sprawie doszło do ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały, a także pomiędzy częścią tekstową i graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1, § 4 pkt 1 oraz § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia.

Dodatkowo wskazać należy, iż do wykluczających się wzajemnie ustaleń w zakresie przeznaczenia terenów doszło również w ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, zawartych w § 24 pkt 1 uchwały, w brzmieniu:

„Ustala się możliwość dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości uwzględniając następujące wskaźniki: 1) minimalna powierzchnia wydzielonej działki **dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** – 700 m<sup>2</sup> i minimalna szerokość frontu działki – 18 m;”, **podczas gdy w granicach obszaru objętego planem miejscowym nie znajdują się jednostki terenowe, w ramach których została dopuszczona możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.**

Ponadto, organ nadzoru wskazuje również na brak normatywności w zakresie ustaleń dotyczących szczegółowych *zasad scalania i podziału nieruchomości*, zawartych w § 24 pkt 2 uchwały, w związku z wykluczającymi się ustaleniami planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu.

Co więcej, podkreślić należy, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.). Z kolei zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad oraz 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.

Jednocześnie z części tekstowej (*vide* § 4 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 1, ust. 4 pkt 1, ust. 5 pkt 1 oraz ust. 6 uchwały) i graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny:

- zabudowy zagrodowej i usługowej, oznaczone symbolami od 1U-RZM do 10U-RZM;
- zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolami od 1RZM do 8RZM;
- produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich, oznaczone symbolami od 1RZP do 7RZP;
- rolne z zakazem zabudowy, oznaczone symbolami od 1RN do 10RN;
- leśnych, oznaczone symbolami od 1L do 15L.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.): „1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod

wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. 2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.”.

Tymczasem, zgodnie z § 24 pkt 3 uchwały, w ramach ustaleń odnoszących się do wszystkich terenów objętych planem miejscowym, w tym także do terenów: od 1U-RZM do 10U-RZM, od 1RZM do 8RZM, od 1RZP do 7RZP, od 1RN do 10RN oraz od 1L do 15L, określono, że: „Ustala się możliwość dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości uwzględniając następujące wskaźniki: (...) 3) Kąt położenia bocznej granicy działki w stosunku do pasa drogowego  $90^{\circ} - 70^{\circ}$ .”.

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady, nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 24 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim odnoszą się do terenów oznaczonych symbolami: od 1U-RZM do 10U-RZM, od 1RZM do 8RZM, od 1RZP do 7RZP, od 1RN do 10RN oraz od 1L do 15L, ustalające zasady i warunki scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej, terenów produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, terenów rolnych z zakazem zabudowy i terenów leśnych, naruszają dyspozycję art. 92 ust. 1 oraz art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że w sposób istotny, naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

Ponadto, dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w jej § 8, w brzmieniu: „**Podział i łączenie działek określają przepisy odrębne o gospodarce nieruchomościami.**”, również stanowią niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, a także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwalodawczego gminy.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż nieobowiązujące już przepisy zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), upoważniały organy gmin do określenia zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane.

Natomiast, stosownie do obowiązujących na dzień podjęcia uchwały przystąpieniowej przepisów ustawy o p.z.p., tj. na dzień 30 września 2015 r., w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.), a także w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.).

Zestawiając zatem przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z obecnym stanem prawnym wynikającym z mającego zastosowanie w sprawie brzmienia przepisów ustawy o p.z.p. oznacza, iż Rada Gminy w Platerowie zobowiązana była co najwyżej do określenia minimalnych powierzchni działek w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż **procedura scalenia i podziału nieruchomości** oraz **podziału nieruchomości** stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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. „Scalenie 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.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „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 skalonych 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 (scalania 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 określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia 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.”.

Tymczasem, z przywołanego powyżej brzmienia § 8 uchwały, wynika, że zamiast ustalenia minimalnej powierzchni **działek w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości**, w trybie **art. 15 ust. 2 pkt 8** ustawy o p.z.p., **Rada Gminy w Platerowie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego**. Należy bowiem odróżnić instytucję „podziału nieruchomości” (art. 93 i następne zawarte w Rozdziale 1 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), połączenia i ponownego podziału (art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla której zastosowanie mają również przepisy dotyczące podziału nieruchomości) od instytucji „scalenia i podziału nieruchomości” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ww. ustawy ). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ww. ustawy), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast ocena dopuszczalności

podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, oraz określać szczególne zasady dokonywania podziału nieruchomości na obszarze objętym planem.

Ustanawiając, w omawianym przepisie, regulację § 8 uchwały, odnoszącą się do podziałów nieruchomości poprzez procedurę połączenia i ponownego podziału, o której mowa w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami, doszło do naruszenia dyspozycji art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., poprzez wykroczenia poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jakiej wielkości działka może być wydzielona będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie na podstawie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały intencyjnej, upoważniały Radę Gminy w Platerowie do określenia jedynie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w wyniku którego możliwe jest określenie m.in. minimalnej powierzchni działki powstałej w wyniku tej procedury. Niezależnie od powyższego organ uchwałodawczy Gminy Platerów oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., miał możliwość, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych **działek budowlanych**, nie zaś działek (w rozumieniu działek ewidencyjnych).

Podkreślić przy tym należy, **że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”.** Definicja „działki budowlanej” określona została przez ustawodawcę



w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) "działce budowlanej" - należy przez to 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;*”.

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 2026 r. poz. 795, 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, „*Ilekroć 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 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: „*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 uchwały zmieniającej, uchwałodawca operuje pojęciem „*działki*”, nie wskazując przy tym, iż odnosi się ono do procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Powyższe naruszenia stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa przede wszystkim w art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu: *„Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.*

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa

kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie,

przy zastosowaniu przepisów ww. rozporządzenia, tj.:

- § 2 pkt 6 w ramach którego sprecyzowano, że nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów oznaczają **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy**;
- § 7 pkt 6, zgodnie z którym **rysunek projektu planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych** w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- § 8 ust. 2 zdanie 1, stosownie do którego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku winna zostać wyznaczona, na rysunku planu miejscowego strefa ochrony otoczenia i zabytku, będąca ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględniania w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym sporządzany projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi.

Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 3 pkt 12, zgodnie z którym historyczny **układ** urbanistyczny lub **ruralistyczny** oznacza „przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg”;
- art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. b, zgodnie z którym ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania **zabytki nieruchome będące, w szczególności m.in. układami** urbanistycznymi, **ruralistycznymi** i zespołami budowlanymi;
- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym „ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym **w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę:** „ochronę zabytków nieruchomych: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.”;
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym 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.**

Z przytoczonych powyżej przepisów, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie

sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy**.

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii, bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i art. 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl.

W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają

zewewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków. (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i pkt 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis).

Ponadto, jak wskazano w tezie do ww. wyroku „*Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędnosć takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.*”.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych m.in. w:

- § 16 uchwały, w brzmieniu: „*1. Obejmuje się ochroną obiekty wpisane do Gminnej Ewidencji Zabytków: 1) Budynek mieszkalny drewniany, Czuchów 35, lata dwudzieste XX w. wpisany do GEZ pod numerem 127; 2) Budynek mieszkalny, Czuchów 41, lata dwudzieste XX w. wpisany do GEZ pod numerem 128. 2. Wszelkie działania na obiektach wskazanych w ust. 1 należy prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.*”;
- § 17 uchwały, w brzmieniu: „*1. Obejmuje się ochroną stanowisko archeologiczne AZP 55-83/13 ze strefą ochrony wpisane do Gminnej Ewidencji Zabytków pod numerem 32. 2. Wszelkie działania na obiektach wskazanych w ust. 1 należy prowadzić zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.*”;

**organy Gminy Platerów wprowadziły ustalenia w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, w sposób nienormatywny, co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Należy przy tym wskazać, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych, czy też jedynie odwołujących się do przepisów odrębnych, bowiem zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, nie zaś wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

W przedmiotowej sprawie uchwała narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego określone w przepisach: art. 1 ust. 2 pkt 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem jednoznacznych i normatywnych ustaleń w zakresie zasad ochrony zabytków znajdujących się w granicach obszaru objętego planem.

**Brak wyrażenia jakiejkolwiek normy prawnej odnosi się również do zapisów zawartych w § 14 uchwały**, w brzmieniu: „1. Akceptuje się ochronę terenów w granicach otuliny Parku Krajobrazowego Podlaski Przełom Bugu. 2. Działania inwestycyjne prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi dotyczącymi tej formy ochrony przyrody.”.

W kontekście tych „ustaleń” należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 3a ustawy o p.z.p. zarówno zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, jak i zasady kształtowania krajobrazu, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego. Konkretyzację tych przepisów możemy odnaleźć na gruncie § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647, z późn. zm.), obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Należy również dodać, że mając na uwadze treść ustaleń zawartych w § 14, Rada Gminy w Platerowie zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z zakresu ochrony przyrody. W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć zatem przepisy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, z późn. zm.), w szczególności zaś uchwały Nr 57 Wojewody Mazowieckiego z 20 maja 2025 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Podlaski Przełom

Bugu”, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2005 r. Nr 120, poz. 3563, podjętej na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Tymczasem w treści § 14 ust 1 i ust. 2 uchwały, w ramach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, określono jedynie, że *akceptuje się ochronę terenów w granicach otuliny Parku Krajobrazowego Podlaski Przełom Bugu*, zaś działania inwestycyjne należy *prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi dotyczącymi tej formy ochrony przyrody*.

Powyższe ustalenia, z uwagi na brak ich normatywności nie wypełniają dyspozycji, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ wykonawczy Gminy sporządza projekt planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, a tym samym stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 3a ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP. Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.*”. Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do przepisów odrębnych, lecz sformułowanie takich ustaleń, które będą wypełniały normy w nich określone.

Podjmując przedmiotową uchwałę doszło również do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego. Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w § 40 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Ustala się dostosowanie urządzeń przeznaczonych dla ruchu pieszego znajdujących się w **przestrzeni publicznej** dla potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami.”, **podczas gdy zgodnie z § 42** uchwały wskazano, że: „Warunki faktyczne na obszarze objętym planem **wskazują na brak podstaw do dokonania ustaleń w zakresie** terenów i obiektów podlegających ochronie, w tym terenów górniczych, terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się ziemi, **terenów przestrzeni publicznej.**”.



Tymczasem wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), ustawę redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przystoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2 ).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który jest wewnętrznie sprzeczny.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „*poprawnością*”, „*precyzyjnością*” i „*jasnością*”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała

na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

W tym miejscu uzasadnienia ponownie należy wskazać, że skoro Rada Gminy w Platerowie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr X/59/2015 z **30 września 2015 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Tym samym, przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy w Platerowie uchwały końcowej), co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Platerów, przyjętego uchwałą Nr V/20/2015 Rady Gminy w Platerowie z 27 marca 2015 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 28 kwietnia 2015 r. znak: LEX-I.4131.85.2015.JF, zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy

nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego **przeznaczenia terenu**, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych)**, w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **3U-RZM** pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.

Przede wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony symbolem 3U-RZM, stosownie do dyspozycji § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, stanowi zabudowę zagrodową lub **zabudowę usługową**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „Kierunki”, ww. teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 3U-RZM, w Studium znajdują się częściowo w obszarach funkcjonalnych, określonych jako obszary wielofunkcyjne wsi – zabudowa zagrodowa, jednorodzinna i usługowa (M) oraz częściowo w **obszarach funkcjonalnych**, określonych jako **obszary rolne**.

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Części II pn. „Kierunki” dotyczących **obszarów rolnych**, wynika, że: „(...) Obszar obejmuje: – tereny upraw polowych, sadowniczych, ogrodniczych, – łąki, pastwiska, nieużytki, – rozproszoną zabudowę zagrodową. W granicach tego obszaru znajdują się korytarze ekologiczne, które wskazuje się do wyłączenia spod zabudowy. Na całym obszarze możliwa jest budowa urządzeń i sieci infrastruktury oraz urządzeń wodnych, w tym stawów. Dopuszcza się lokalizację gospodarstw specjalistycznych hodowlanych i ogrodniczych oraz przetwórstwa z nimi związanego zgodnie z przepisami odrębnymi. Dla zabudowy zagrodowej ustala się możliwość prowadzenia agroturystyki, zmiany funkcji na zabudowę letniskową; rozbudowy istniejących budowli bądź budowy nowych. Wskaźniki zagospodarowania terenu: – maksymalna wysokość budynków mieszkalnych 9,5m”, (vide str. 7).

Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej planu miejscowego, dla terenu **3U-RZM** zawartych w:

- § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, określono m.in. **szeroko rozumianą zabudowę usługową** jako przeznaczenie podstawowe;
- § 18 pkt 6 lit. a uchwały, określono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych na poziomie **11,0 m**,

**co narusza ustalenia Studium.**

Ponadto, zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „Kierunki”, tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: **5U-RZM, 6U-RZM, 7U-RZM, 8U-RZM, 9U-RZM i 1UK**, w Studium znajdują się w obszarach funkcjonalnych, określonych jako **obszary wielofunkcyjne wsi – zabudowa zagrodowa, jednorodzinna i usługowa (M)**.

Jednocześnie wskazać należy, iż ww. tereny znajdują się w całości bądź w części, w granicach strefy R ochrony układu ruralistycznego, co wynika wprost z § 15 ust. 1 tekstu planu miejscowego oraz z jego z rysunku, a także z części graficznej zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego Studium.

Zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium, zawartymi w Części II pn. „Kierunki” dotyczącymi **obszarów wielofunkcyjnych wsi – zabudowa zagrodowa, jednorodzinna**

i usługowa, oznaczonych symbolem **M**, określono, że: „(...) W granicach historycznych układów ruralistycznych, których granice wskazane są na załączniku graficznym nr 3 „KIERUNKI” ustala się: (...) – ustala się maksymalna wysokość budynków mieszkalnych na 9m (max. dwie kondygnacje z poddaszem użytkowym w drugiej kondygnacji) – ustala się maksymalna wysokość budynków użyteczności publicznej na 11m (trzy kondygnacje z poddaszem użytkowym w trzeciej kondygnacji) (...)” (vide str. 8 - 9).

Tymczasem, zgodnie z:

- § 18 pkt 6 lit. a uchwały, dla m.in. terenów **5U-RZM, 6U-RZM, 7U-RZM, 8U-RZM i 9U-RZM**, określono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych na poziomie **11,0 m**;
- § 21 pkt 5 lit. a uchwały, dla terenu **1UK**, określono maksymalną wysokość budynków na poziomie **12,0 m**,

**wbrew ustaleniom Studium odnoszących się do obszarów, oznaczonych symbolem M, w granicach historycznych układów ruralistycznych.**

Analogiczna sytuacja dotyczy ustaleń w zakresie kąta nachylenia dachu, w odniesieniu do jednostek terenowych: 5U-RZM, 6U-RZM, 7U-RZM, 8U-RZM, 9U-RZM i 1UK, który został określony w przedziale od 15° do 45°, z dopuszczeniem dla poszczególnych rodzajów budynków dachów płaskich o nachyleniu od 12° do 20°, podczas gdy w Studium dla obszarów wielofunkcyjnych wsi – zabudowy zagrodowej, jednorodzinnej i usługowej, oznaczonych symbolem M, w granicach historycznych układów ruralistycznych, określono: „(...) dopuszcza się dachy dwu lub wielospadowe o kącie nachylenia 30-45° nie dopuszcza się dachów płaskich; (...)”, (vide str. 9 tekstu Studium, stanowiącego „Kierunki”).

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium.** Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy w Platerowie. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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 całości.

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

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na liczbę i charakter naruszeń związanych z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które skutkować musiały stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, nie dokonywano szczegółowej kontroli całego trybu sporządzania planu miejscowego w zakresie zgodności z przepisami art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w kontekście wymaganej na podstawie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zdaniem organu nadzoru, naruszenie zasad 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, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- 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.

Tymczasem, żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (m.in. wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet 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”.

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 ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również 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, co w tym przypadku oznacza stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było 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 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 XXVI/175/2026 Rady Gminy w Platerowie z 19 czerwca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Czuchów*, 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/