



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 października 2025 r.

WP-I.4131.202.2025

Rada Gminy Jaktorów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/155/2025 Rady Gminy Jaktorów z 25 września 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment wsi Henryszew, gmina Jaktorów”*, w zakresie części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U, 8MNW-U, 9MNW-U, 10MNW-U, 11MNW-U, 12MNW-U, 14MNW-U, 15MNW-U i 16MNW-U.

Uzasadnienie

Na sesji 25 września 2025 r. Rada Gminy Jaktorów podjęła uchwałę Nr XVIII/155/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment wsi Henryszew, gmina Jaktorów”*.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z *„art. 67 ust. 3 pkt 2”* ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną doręczono organowi nadzoru 6 października 2025 r., przy piśmie Wójta Gminy Jaktorów z 2 października 2025 r., znak: GP.6721.1.2022. W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jaktorów

zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 października 2025 r., znak: WP-I.4131.202.2025.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **17 lipca 2023 r.**, znak: GP.6721.1.2022, Wójt Gminy Jaktorów wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie

i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Jaktorów zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr L/366/2022 z **10 lutego 2022 r.** (zmienioną uchwałą Rady Jaktorów Nr IV/24/2024 z czerwca 2024 r.), **to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed 24 września 2023 r.**

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż ustalenia tekstu planu miejscowego zawarte w **§ 11 pkt 2 lit. b tiret jedenaste** uchwały, dotyczące wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami od 1MNW-U do 12MNW-U oraz od 14MNW-U do 16MNW-U naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jaktorów, przyjętego uchwałą Nr XXX/153/2001 Rady Gminy Jaktorów z 8 czerwca 2001 r., zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem”* 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. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 **dokonywane są kwalifikacje poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 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 studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium**. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalane w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium**.

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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej zasadzie ustalenia przedmiotowego planu

miejscowego dotyczące wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami od 1MNW-U do 12MNW-U i od 14MNW-U do 16MNW-U pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik graficzny nr 4 do studium pn. „*Strefy polityki przestrzennej*” w skali 1:10 000) tereny oznaczone w planie symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U, 8MNW-U, 9MNW-U, 10MNW-U, 11MNW-U, 12MNW-U, 14MNW-U, 15MNW-U i 16MNW-U zakwalifikowane zostały jako obszary funkcjonalne usytuowane w strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.



Zgodnie z tekstem Studium (vide tekst studium rozdział 3 pn. „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego*” str. 27 i 28) **strefa zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej to: „Obszary**

przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, głównie jednorodzinne, usługi podstawowe oraz tereny służące do obsługi w/w funkcji. Tereny tej strefy znajdują się w okolicy wsi Henryszew (...) Tereny zabudowy mieszkaniowej z dopuszczeniem usług podstawowych (o uciążliwości nie wykraczającej poza granice działki) przeznaczają się pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne wolno stojące lub szeregowe z możliwością lokalizowania usług w parterze budynków mieszkalnych lub samodzielnych obiektów handlowo-usługowych, parterowych, dostosowanych kubaturą i rozwiązaniami architektonicznymi do otaczającej zabudowy mieszkaniowej. **Ustala się obowiązek zachowania powierzchni niezabudowanej i nieutwardzonej na poziomie 50 %.**

Przenosząc powyższe ustalenia Studium na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustalenia dotyczące wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej rozumianego, jako teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – *quod vide* § 4 pkt 5 uchwały w związku § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), dla terenów oznaczonych symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U, 8MNW-U, 9MNW-U, 10MNW-U, 11MNW-U, 12MNW-U, 14MNW-U, 15MNW-U i 16MNW-U pozostają w sprzeczności z obowiązującymi ustaleniami Studium.

Zgodnie bowiem z § 11 pkt 2 lit. b tiret jedenaste, w brzmieniu: „§ 11. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów, ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach i warunkach zagospodarowania oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 2) teren o symbolu 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U, 8MNW-U, 9MNW-U, 10MNW-U, 11MNW-U, 12MNW-U, 13MNW-U, 14MNW-U, 15MNW-U, 16 MNW-U, a) przeznaczenie – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług; b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) – **powierzchnia biologicznie czynna minimum 35 % powierzchni działki budowlanej;**”.

Tym samym należy stwierdzić, iż w tym przypadku Rada Gminy Jaktorów naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U, 8MNW-U, 9MNW-U, 10MNW-U, 11MNW-U, 12MNW-U, 14MNW-U, 15MNW-U i 16MNW-U w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej bowiem ustalenia zamieszczone odpowiednio w § 11 pkt 2 lit. b

tiret jedenaste planu miejscowego, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami obowiązującego Studium.

W piśmie z 13 października 2025 r., stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 10 października 2025 r, znak: WP-I.4130.795.2025, Wójt Gminy Jaktorów wyjaśniając zgodność ze Studium wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolem literowym MNW-U wskazał, iż „Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego fr. wsi Henryszew dopuszcza samodzielne usługi na działce znajdującej się w terenie oznaczonym od 1MNW-U do 16MNW-U, stąd wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej został określony na poziomie 35 % tj. właściwym dla terenów o funkcji usług nieuciążliwych. Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 50 % właściwy dla terenów wskazanych w Studium pod zabudowę mieszkaniową z dopuszczeniem usług nieuciążliwych nie został zastosowany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z racji odmienności rodzaju zabudowy dopuszczanej na tych terenach. Na tych obszarach bowiem możliwa jest zabudowa usługowa, która dostosowana jest kubaturą i rozwiązaniami architektonicznymi do otaczającej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - nie może więc istnieć samodzielnie, ale jako uzupełnienie istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.”.

Tymczasem wszystkie tereny oznaczone w przedmiotowym planie symbolem MNW-U, z wyjątkiem terenu 13MNW-U, usytuowane są w strefie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których Studium określa wytyczne do sporządzanych planów miejscowych sformułowane w poniższy sposób: „budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne wolno stojące lub szeregowe z możliwością lokalizowania usług w parterze budynków mieszkalnych lub samodzielnych obiektów handlowo-usługowych, parterowych, dostosowanych kubaturą i rozwiązaniami architektonicznymi do otaczającej zabudowy mieszkaniowej. Ustala się obowiązek zachowania powierzchni niezabudowanej i nieutwardzonej na poziomie 50 %.”.

Powyższe oznacza, że Studium, w granicach ww. obszarów funkcjonalnych, dopuszcza zarówno usługi nieuciążliwe wbudowane w budynki mieszkaniowe, jak i samodzielne budynki usługowe dostosowane kubaturą i rozwiązaniami architektonicznymi do otaczającej zabudowy mieszkaniowej. Wbrew zatem twierdzeniom Wójta Gminy Jaktorów, zawartym w przywołanym wyżej piśmie z 13 października 2025 r. nie można w tym przypadku powoływać się na odmiennność rodzaju zabudowy dopuszczanej w granicach ww. terenów.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 Rada Gminy Jaktorów może 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. w tym przypadku odpowiednio Wójt i Rada Gminy Jaktorów. Skoro zatem w Studium określono obowiązek zachowania powierzchni niezabudowanej i nieutwardzonej na poziomie 50 %, to ustalenia w tym zakresie są wiążące i winny zostać uwzględnione w uchwalonym planie miejscowym.

Z uwagi na fakt, iż ustalenia w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej stanowią obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to ustalenie tego parametru z naruszeniem ustaleń Studium, prowadzić musi do stwierdzenia nieważności całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, 4MNW-U, 5MNW-U, 6MNW-U, 7MNW-U, 8MNW-U, 9MNW-U, 10MNW-U, 11MNW-U, 12MNW-U, 14MNW-U, 15MNW-U i 16MNW-U, bowiem nie może istnieć plan miejscowy, na którym dopuszcza się zabudowę oraz określono sposoby ich zagospodarowania bez określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanych terenów. Przede wszystkim należy podkreślić, iż określone wskaźniki, w tym minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia takie planu. Z mocy samej ustawy o p.z.p. i przepisu art. 35 tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika zagospodarowania terenów, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404). Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania 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;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 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;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 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 części.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie,

prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”* Z powyższego wynika,

że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/155/2025 Rady Gminy Jaktorów z 25 września 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment wsi Henryszew, gmina Jaktorów*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/