



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 marca 2026 r.

WP-I.4131.49.2026

### Rada Miejska w Lubowidzu

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 139/XXIII/2026 Rady Miejskiej w Lubowidzu z 27 lutego 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wronka, gmina Lubowidz”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 11 pkt 15;
- § 15 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) lub mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- § 15 ust. 4 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowych (...)”;
- § 15 ust. 4 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...), mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- części tekstowej i graficznej w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 9MNW, 11MNW, 12MNW oraz 14MNW.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 27 lutego 2026 r. Rada Miejska w Lubowidzu podjęła uchwałę Nr 139/XXIII/2026 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wronka, gmina Lubowidz”.

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 lit. a ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 3 marca 2026 r. za pomocą systemu e-Doręczenia, przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Lubowidz z 3 marca 2026 r., znak: GG/GGNRPP.6721.1.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Lubowidzu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.49.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 13 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.219.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Miasta i Gminy Lubowidz, zawarte w piśmie z 17 marca 2026 r., znak: GG/GGNRPP.6721.1.2024, dotyczące ustalonej minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających terenów oznaczonych symbolami: 1KDD, 2KDD, 3KDD, 1KR, 2KR, 6KR, 8KR, 10KR, 11KR, 12KR, 13KR, 14KR, 15KR, 16KR, 17KR, 18KR, 19KR, 20KR, 21KR, 22KR, 23KR oraz 24KR, a także oznaczenia terenów 10RZM i 11RZM, zamieszczonych na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały (arkusze nr 4 i 7).

Dodatkowo, organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia organu wykonawczego Miasta i Gminy Lubowidz dotyczące przeznaczenia terenów pod zabudowę w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lubowidz, przyjętego uchwałą Nr 106/XXIII/2000 Rady Gminy w Lubowidzu z 8 grudnia 2000 r., zmienionego uchwałą Nr 104/XVIII/2008 z 16 grudnia 2008 r. i Nr 194/XXXVI/2017 z 22 lutego 2017 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności

dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Lubowidzu zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 365/LXIII/2024 z 29 kwietnia 2024 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r.

Należy zatem zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „*1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, 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; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie**, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: **a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...)** 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie 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 Miejską w Lubowidzu 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 przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego 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 zawarte w części tekstowej, odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: **1MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 9MNW, 11MNW, 12MNW** oraz **14MNW**, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: 1MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 9MNW, 11MNW, 12MNW oraz 14MNW, stosownie do dyspozycji § 14 ust. 1 uchwały, stanowią **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Zgodnie z częścią graficzną Studium sporządzoną w skali 1:25 000, stanowiącą „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*” (vide załącznik nr 2 do uchwały Nr 194/XXXVI/2017 Rady Gminy w Lubowidzu z 22 lutego 2017 r.):

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczone w planie miejscowym symbolami: **7MNW, 9MNW, 11MNW** oraz **12MNW**, w Studium znajdują się w **obszarze funkcjonalnym**, określonym jako **tereny zabudowy zagrodowej**;
- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczone w planie miejscowym symbolami: **1MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW** oraz **14MNW** w Studium znajdują się w **obszarze funkcjonalnym**, określonym jako **tereny rolne**.

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Części II pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Lubowidz*” dotyczących ww. obszarów funkcjonalnych, wynika, że:

- „**Tereny zabudowy zagrodowej** obejmują przede wszystkim **obszary zabudowy zagrodowej i usługowej w gospodarstwach rolnych** miejscowości położonych na terenie Gminy Lubowidz. Studium przewiduje na tych terenach **kontynuację i uzupełnienia oraz rozbudowę istniejącej zabudowy zagrodowej i usługowej w gospodarstwach rolnych**. Dopuszcza się obsługę produkcji rolnej, hodowlanej, ogrodniczej, usługi, rzemiosło, w tym specjalistyczna produkcja zwierzęca. Mając na uwadze zrównoważony rozwój całej gminy należy dążyć do wszelkich starań, aby **minimalizować negatywne skutki wynikające z lokalizacji w/w funkcji w pobliżu zabudowy mieszkaniowej, zarówno zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej, jak i budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej**. Ponadto, **dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejącej zabudowy**, w ramach dotychczasowego zagospodarowania terenu, na zasadach

określonych w niniejszym studium. (...) Przyjmuje się następujące generalne wytyczne do uwzględnienia w planach miejscowych: (...) • adaptuje się istniejącą zabudowę do nowych warunków zabudowy, z uwzględnieniem modernizacji, rozbudowy i przebudowy budynków mieszkalnych i gospodarczych, z jednoczesnym porządkowaniem istniejącej zabudowy i jej uzupełnianiem; (...)" (vide str. 10 i 11);

- „Tereny rolne zajmują zdecydowaną większość obszaru gminy. Obejmują zarówno grunty o korzystnych warunkach produkcji rolnej (klasy III i IV), jak i gleby niższych klas bonitacyjnych (klasy V i VI). Studium zakłada utrzymanie użytkowania rolniczego gruntów, rozwój zabudowy zagrodowej oraz zalesianie gleb o niskiej przydatności dla rolnictwa, (...). Dopuszcza się lokalizację nowej zabudowy zagrodowej, a w uzasadnionych przypadkach budynków usługowych i produkcyjnych, które będą stanowić uzupełnienie istniejącej zabudowy zagrodowej. Ponadto w strefie rolnej bez ograniczeń dopuszcza się lokalizację inwestycji celu publicznego, w rozumieniu przepisów odrębnych. Należy dążyć do podnoszenia poziomu organizacji produkcji rolnej oraz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej w gospodarstwach niskotowarowych. Dopuszcza się obsługę produkcji rolnej, hodowlanej, ogrodniczej, usługi, rzemiosło, w tym specjalistyczna produkcja zwierzęca. (...) Ponadto, dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejącej zabudowy, w ramach dotychczasowego zagospodarowania terenu, na zasadach określonych w niniejszym studium. (...)” (vide str. 15 i 16).

Powyższe ustalenia, znajdują swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta i Gminy Lubowidz, zawartych w piśmie z 17 marca 2026 r., znak: GG/GG NRPP.6721.1.2024, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 13 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.219.2026, w którym stwierdzono, że: „(...) W odniesieniu do terenów od 1MNW do 14MNW, należy podzielić je na dwie grupy: 1. Stanowią tereny 7-13MNW, 1MNW-U, 2MNW-U i 3MNW-U oraz 1MWW-U które w części Kierunki zagospodarowania przestrzennego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz, ujęte zostały jako „tereny zabudowy zagrodowej”; 2. Obejmuje tereny 1-6MNW i 14MNW, które w części Kierunki zagospodarowania przestrzennego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz, ujęte zostały jako „tereny rolne”. Dodać należy, iż wszystkie z nich leżą przy drogach, zatem posiadają obsługę komunikacyjną, a część z nich przylega do wyznaczonych w Studium terenów zabudowy zagrodowej. Dla terenów z grupy I, Studium przewiduje w odniesieniu do „terenów zabudowy zagrodowej” (str. 10, Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz załącznik nr 1 - część II - Kierunki zagospodarowania przestrzennego) następujące ustalenia: „Studium przewiduje na tych terenach

kontynuację i uzupełnienia oraz rozbudowę istniejącej zabudowy zagrodowej i usługowej w gospodarstwach rolnych. [...] Ponadto, dopuszcza się przebudowę i rozbudowę istniejącej zabudowy, w ramach dotychczasowego zagospodarowania terenu, na zasadach określonych w niniejszym studium. (...) W granicach większości ww. terenów MNW istnieje już zabudowa o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej, a funkcja rolnicza dawno wygasła. W związku z powyższym uznano za zasadne uwzględnienie takiego stanu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, mając na uwadze sąsiedztwo i kierując się zasadą koncentracji zabudowy, szczególnie iż do czynienia mamy tutaj z centrum wsi. Odzwierciedlają to ustalenia studium: „Przy zmianach użytkowania terenów i wprowadzaniu nowej zabudowy, należy szczególnie dbać o ład przestrzenny i intensyfikować zabudowę, tak aby tworzyła spójne i harmonijne układy urbanistyczne. Zaleca się wprowadzenie dużego udziału powierzchni biologicznie czynnych.” (str. 10, Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubowidz załącznik nr 1 - część II - Kierunki zagospodarowania przestrzennego). W odniesieniu do terenów z II grupy, które zgodnie z rysunkiem Studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, znajdują się w granicach „terenów rolnych”, część tekstowa kierunków nie przewiduje wprost rozwoju zabudowy mieszkaniowej, dopuszcza natomiast „lokalizację nowej zabudowy zagrodowej, a w uzasadnionych przypadkach budynków usługowych i produkcyjnych, które będą stanowić uzupełnienie istniejącej zabudowy zagrodowej. (...) W danych przypadkach postanowiono przychylić się do wniosków mieszkańców i dopuścić zabudowę mieszkaniową, biorąc pod uwagę położenie przy drogach oraz sąsiedztwo terenów zabudowy zagrodowej wyznaczonych w Studium – i potraktować większość działek jako rozszerzenie funkcji na te tereny. (...)”.

Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej planu miejscowego dotyczących m.in. terenów: **1MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 9MNW, 11MNW, 12MNW** oraz **14MNW**, zawartych w § 14 ust. 1 uchwały, określono: „(...) przeznaczenie: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej.”.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Lubowidzu ustalając w § 14 ust. 1 uchwały, przeznaczenie dla terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami: **1MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW, 6MNW, 7MNW, 9MNW, 11MNW, 12MNW** oraz **14MNW**, naruszyła zapisy obowiązującego Studium.

Z ustaleń Studium nie wynika bowiem możliwość realizowania w ramach obszarów funkcjonalnych określonych jako tereny zabudowy zagrodowej oraz tereny rolne, nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co wprost przyznaje w przywołanym powyżej piśmie Burmistrz Miasta i Gminy Lubowidz. Zapisy Studium dotyczące ww. terenów dopuszczają lokalizację nowej zabudowy zagrodowej, bądź, w uzasadnionych przypadkach, budowę budynków

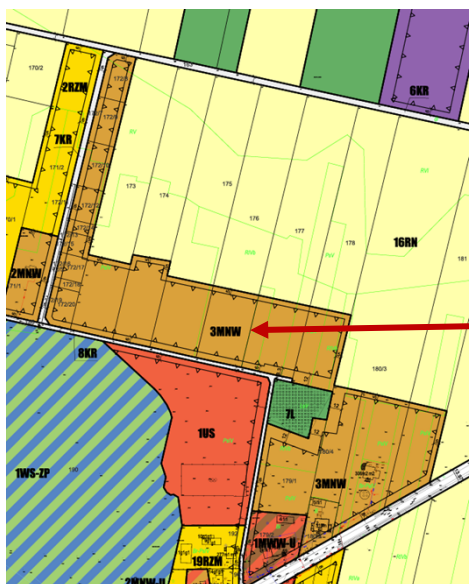
usługowych i produkcyjnych, stanowiących uzupełnienie istniejącej zabudowy zagrodowej, wraz z przebudową i rozbudową istniejącej zabudowy, w ramach dotychczasowego zagospodarowania terenu.

Ponadto, obszary funkcjonalne określone jako **tereny zabudowy zagrodowej**, zgodnie ze Studium, stanowią przede wszystkim tereny zabudowy zagrodowej i usługowej w gospodarstwach rolnych, z możliwością jej kontynuacji, uzupełnienia oraz rozbudowy, wraz z adaptacją istniejącej zabudowy do nowych warunków zabudowy, z uwzględnieniem modernizacji, rozbudowy i przebudowy budynków mieszkalnych i gospodarczych, z jednoczesnym porządkowaniem istniejącej zabudowy i jej uzupełnianiem.

W kontekście powyższego, wskazane ustalenia planu miejscowego, w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1MNW, 4MNW, 5MNW, 7MNW, 11MNW, 12MNW oraz 14MNW, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, bowiem dopuszczają możliwość lokalizowania **nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** w ramach obszarów funkcjonalnych określonych w Studium jako *tereny zabudowy zagrodowej* oraz *tereny rolne*.

Organ nadzoru wskazuje, iż zapisy Studium dotyczące adaptacji istniejącej zabudowy do nowych warunków zabudowy, z uwzględnieniem modernizacji, rozbudowy i przebudowy istniejącej zabudowy, **nie mają zastosowania w tym przypadku**, bowiem tereny: 1MNW, 4MNW, 5MNW, 7MNW, 11MNW, 12MNW oraz 14MNW, **usytuowane są w całości w granicach działek niezabudowanych**, zaś tereny oznaczone symbolami: 3MNW, 6MNW, 9MNW są **w przeważającej części położone na działkach niezabudowanych**, co przykładowo przedstawiają poniższe fragmenty rysunku planu (arkusz nr 3) dla terenu 3MNW oraz fragment ortofotomapy, zamieszczonej w systemie informacji przestrzennej Miasta i Gminy Lubowidz, pod adresem: <https://lubowidz.e-mapa.net>.

Fragment rysunku planu miejscowego



Fragment ortofotomapy



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 Burmistrz i Rada Miejska w Lubowidzu. **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;
- 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.

Należy przy tym zauważyć, iż organ nadzoru uwzględnił okoliczności istniejącej już zabudowy w odniesieniu do terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolem:

- 2MNV, który w Studium znajduje się w obszarze funkcjonalnym, określonym jako tereny rolne;

- 8MNW i 13MNW, które w Studium znajdują się w obszarze funkcjonalnym, określonym jako tereny zabudowy zagrodowej.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 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.), w związku z art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na modyfikację definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego w ramach dopuszczenia realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej oraz określenia jej wysokości i możliwości podpiwniczenia, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika bowiem z treści:

- § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „2. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: (...) 4) dopuszczenie realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, usługowej lub mieszkaniowo-usługowej”;
- § 15 ust. 4 pkt 2 lit. a i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby i sposobu realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów, ustala się: (...) 2) maksymalną wysokość zabudowy: a) **dla budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych**: 12,0 m, do dwóch kondygnacji nadziemnych (...) 3) dopuszczenie podpiwniczenia dla zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej”;

**podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią tego samego § 15 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U ustalono: „(...) przeznaczenie: – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług”.**

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący

zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;

- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.**

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna dla ww. terenów oznaczonych w planie symbolami: 1MNW-U, 2MNW-U, 3MNW-U, wprowadzono **możliwość realizacji usług w formie zabudowy mieszkaniowo-usługowej**, podczas gdy przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, wprost dopuszcza realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **wyłącznie** w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego poprzez wydzielenie maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych oraz poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego, **nie zaś zabudowy mieszkaniowo-usługowej w formie budynku mieszkaniowo-usługowego**. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej terenów może powstać co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny, w ramach którego istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, **nie ma zaś prawa powstać budynek mieszkaniowo-usługowy**.

Zdaniem organu nadzoru, realizacja zabudowy mieszkaniowo-usługowej **pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu**, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny **w formie jednorodzinnej**, którego **legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego**.

Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy,***

*minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.*

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia

„zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, *de facto* będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez możliwość wydzielenia dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Z drugiej zaś strony, **realizacja *de facto* budynku mieszkaniowo-usługowego, pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej wolnostojącej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), wyraźnie stanowią, że w **planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu**, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa**

nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które umożliwiają wydzielenie dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach *zabudowy mieszkaniowo-usługowej*, która nie jest tożsama z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, bowiem definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

W świetle przeznaczenia terenu określonego w § 15 ust. 1 uchwały, nie jest zatem możliwa realizacja *zabudowy mieszkaniowo-usługowej*, o jakiej mowa w ustaleniach tego samego § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny, zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu. Powyższe stanowi istotne naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowy, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinny, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinny oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalny jednorodzinny, to oba te budynki są budynkami mieszkalny w zabudowie bliźniaczej.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18,

zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, wobec czego **Rada Miejska w Lubowidzu nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Lubowidzu winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu

musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejska w Lubowidzu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1*

*i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.*

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300): „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W judykaturze w sposób bezsprzeczny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się

z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na konieczność przestrzegania legalnych definicji, na gruncie różnych regulacji, także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: *definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego*

przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.

**W tej sytuacji ponownie uznać należy, że Rada Miejska w Lubowidzu nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących *de facto* modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu.** Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych w zakresie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to w ocenie organu nadzoru zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Opisana powyżej kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu przede wszystkim wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24,
- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24,
- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24
- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24**, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr **LVIII/669/2024** Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podlesnej w Chotomowie”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) W ocenie NSA, **podzielić należy stanowisko Wojewody, że brak było podstaw do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania „mieszkalno-usługowych” prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu**

ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych” powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)”. **NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”,** m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowych (...)”, z uwagi na fakt, iż „(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w **§ 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały**, określono: „Dla terenów **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, **mieszkalno-usługowych** i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)”, **co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego.** Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku. Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu

usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały Nr 139/XXIII/2026 Rady Miejskiej w Lubowidzu z 27 lutego 2026 r. stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w jej **§ 11 pkt 15, 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 poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, upoważniały organy uchwalodawcze 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., 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 stwierdzonych potrzeb, a zatem na zasadzie fakultatywności, minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.).

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym lub jego zmianie, 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 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 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;”.

Z kolei stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych;*”.

Zestawiając 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 Miejska w Lubowidzu 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. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

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 scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości].*

*W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.*

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

*Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp*

w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do 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 w ramach § 11 pkt 15 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się: (...) 15) **dopuszczenie podziałów nieruchomości**, mających na celu wydzielenie działek dla urzędzeń, obiektów infrastruktury technicznej i komunikacji, dojeżdż i dojazdów niewskazanych w części graficznej planu oraz umożliwiających zagospodarowanie wydzielonych działek gruntu zgodnie z przeznaczeniem terenu.”, wynika, iż Rada Miejska w Lubowidzu doprowadziła do zawarcia ustaleń dotyczących procedury podziału nieruchomości, w wyniku której powstają działki ewidencyjne, nie zaś działki budowlane, o których mowa w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.,

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: „*Ileż 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 niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 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.

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 Miejską w Lubowidzu do określenia jedynie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w wyniku którego możliwe jest określenie minimalnej powierzchni działki powstałej w wyniku tej procedury. Niezależnie od powyższego, Rada Miejska w Lubowidzu, oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., miała 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).

Z powyższego wynika, iż w katalogu elementów planu miejscowego (*vide* art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.), których to sposób formułowania ustaleń konkretyzuje § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie widnieją wymogi dotyczące podziału nieruchomości.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że *warunki dopuszczalności podziału nieruchomości* zostały określone w art. 93 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś szczegółowy sposób i tryb dokonywania podziałów nieruchomości został ustalony w przepisie wykonawczym do ww. ustawy, jakim jest rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. z 2004 r. Nr 268, poz. 2663).

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Miejska w Lubowidzu **nie była upoważniona do formułowania ustaleń dotyczących zasad podziału nieruchomości**, w zakresie dotyczącym *dopuszczenia podziałów nieruchomości mających na celu wydzielenie działek dla urządzeń, obiektów infrastruktury technicznej i komunikacji, dojazdów i dojazdów niewskazanych w części graficznej planu oraz umożliwiających zagospodarowanie wydzielonych działek gruntu zgodnie z przeznaczeniem terenu*, a ww. ustalenia **stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy o p.z.p.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

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

*Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).*

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

*Za nieistotne naruszenia prawa 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.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. Akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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 139/XXIII/2026 Rady Miejskiej w Lubowidzu z 27 lutego 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Wronka, gmina Lubowidz”, 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/