



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lipca 2026 r.

WP-I.4131.175.2026

Rada Miejska w Wyśmierzycach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/127/26 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z 8 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Wyśmierzyce*.

Uzasadnienie

Na sesji 8 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Wyśmierzycach podjęła uchwałę Nr XXXIII/127/26 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Wyśmierzyce*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 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 doręczono organowi nadzoru 15 czerwca 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia, przy piśmie Burmistrza Wyśmierzyc z 15 czerwca 2026 r., znak: ROA.BR.0711.26.2026.PK, a także po raz drugi, 23 czerwca 2026 r., wraz z dokumentacją prac planistycznych, za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-3352e48c-43a1-4fb1-bfcb-9cbbd82f8b0a).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Wyśmierzycach zawiadomienie

o wszczęciu postępowania nadzorczego z 7 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.175.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

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 Wyśmierzycach zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *dla części miasta Wyśmierzyce* na podstawie uchwały Nr LXXIX/349/24 z 19 marca 2024 r., to zastosowanie w niniejszej sprawie znajdują przepisy po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

W tym miejscu należy 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 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 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 niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”;

- art. 67 ust. 4, w brzmieniu: „**Od dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy.** chyba że: 1) przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu albo ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany; 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub 3) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że **do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy**, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej po 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 uchwały końcowej), co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, **do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie.**

W tym miejscu wskazać należy, iż Rada Miejska w Wyśmierzycach podjęła uchwałę **Nr XXXI/123/26 z 21 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Miasta i Gminy Wyśmierzyce.** Powyższa uchwała, w zw. z art. 13a ust. 7 ustawy o p.z.p., została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 30 kwietnia 2026 r., poz. 4179 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji, tj. 15 maja 2026 r.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotowy plan miejscowy winien być zgodny z planem ogólnym, w rozumieniu art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „**1. Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami**

planu ogólnego, (...) 3. Przez zgodność planu miejscowego z planem ogólnym rozumie się:

1) ustalenie w planie miejscowym: a) przeznaczenia terenu mieszczącego się w profilu funkcjonalnym strefy planistycznej obejmującej teren, b) sposobu zagospodarowania i zabudowy terenów w zakresie: – minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niemniejszego niż minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony dla strefy planistycznej obejmującej teren, – maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy nie większej niż maksymalna nadziemna intensywność zabudowy określona dla strefy planistycznej obejmującej teren, (...) , c) obszaru zabudowy śródmiejskiej na obszarze zabudowy śródmiejskiej określonym w planie ogólnym; 2) spełnienie wymogu, o którym mowa w art. 13f ust. 4.”.

Tymczasem, wbrew przywołanym wyżej przepisom, Rada Miejska w Wyśmierzycach podjęła przedmiotową uchwałę, po stwierdzeniu, iż niniejszy plan **nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego g.** Powyższe wynika z zarówno podstawy prawnej ww. uchwały, w brzmieniu: „Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688) oraz w związku z uchwałą nr LXXIX/349/24 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 19 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Wyśmierzyce, **stwierdzając, że niniejszy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wyśmierzyce, przyjętego uchwałą nr XXXV/179/02 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 25 czerwca 2002 r., Rada Miejska w Wyśmierzycach uchwala, co następuje:** (...)”, a także z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, na którym widnieje wyrys ze *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wyśmierzyce* przyjętego uchwałą Nr XXXV/179/02 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 25 czerwca 2002 r., na którym przedstawiono granicę obszaru objętego planem miejscowym.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 7 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.175.2026, Przewodniczący Rady Miejskiej w Wyśmierzycach, odnośnie ww. zarzutu złożył wyjaśnienia przy piśmie z 9 lipca 2026 r., w następującym brzmieniu: „(...) I. Właściwy reżim prawny procedury planistycznej – zastosowanie Studium, nie Planu Ogólnego Procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Wyśmierzyce została wszczęta na podstawie uchwały Nr LXXIX/349/24 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 19 marca 2024 r. Projekt planu był sporządzany w okresie obowiązywania

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wyśmierzyce, przyjętego uchwałą Nr XXXV/179/02 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 25 czerwca 2002 r. W toku procedury planistycznej, działając na podstawie art. 17 pkt 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Wyśmierzyce. Zgodnie z treścią ogłoszenia konsultacje społeczne zostały wyznaczone na okres od dnia 27 kwietnia 2026 r. do dnia 26 maja 2026 r. i obejmowały zbieranie uwag, spotkanie otwarte wraz z prezentacją projektu planu oraz dyżur projektanta. Okoliczność ta ma zasadnicze znaczenie dla ustalenia reżimu prawnego właściwego dla przedmiotowej procedury planistycznej. Plan Ogólny Miasta i Gminy Wyśmierzyce został uchwalony uchwałą Nr XXXI/123/26 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z dnia 21 kwietnia 2026 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 30 kwietnia 2026 r. i zgodnie z jej § 4 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Tym samym rozpoczęcie konsultacji społecznych projektu miejscowego planu nastąpiło 27 kwietnia 2026 r., a więc przed wejściem w życie Planu Ogólnego Miasta i Gminy Wyśmierzyce i przed utratą mocy Studium. Chronologia czynności i zdarzeń prawnych przedstawia się następująco:

- 21 kwietnia 2026 r. – uchwalenie Planu Ogólnego Miasta i Gminy Wyśmierzyce; – 27 kwietnia 2026 r. – rozpoczęcie konsultacji społecznych projektu miejscowego planu; – 30 kwietnia 2026 r. – ogłoszenie uchwały w sprawie planu ogólnego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego; – po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia – wejście w życie planu ogólnego i utrata mocy Studium; – 8 czerwca 2026 r. – uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

Zgodnie z art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r., od dnia utraty mocy Studium uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny, chyba że przed dniem utraty mocy Studium ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu albo ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu tego miejscowego planu albo jego zmiany. Takie jest literalne brzmienie przepisu przejściowego. W przedmiotowej sprawie wystąpiła wprost druga z alternatywnych przesłanek określonych przez ustawodawcę: ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu miejscowego planu przed utratą mocy Studium. Co więcej, same konsultacje faktycznie rozpoczęły się w dniu 27 kwietnia 2026 r., tj. przed wejściem w życie planu ogólnego.

Z kolei zgodnie z art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. do spraw dotyczących opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 67 ust. 4 pkt 1, stosuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

w brzmieniu dotychczasowym. Przepis ten ma charakter szczególnej normy intertemporalnej i w sposób jednoznaczny rozstrzyga, jaki dokument planistyczny znajduje zastosowanie do procedury miejscowego planu objętej dyspozycją art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy nowelizującej. W konsekwencji dokumentem odniesienia dla przedmiotowego miejscowego planu pozostaje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wyśmierzyce, nie zaś Plan Ogólny Miasta i Gminy Wyśmierzyce. W ocenie Rady Miejskiej dokonywanie oceny przedmiotowej uchwały w zakresie zgodności ustaleń planu miejscowego z planem ogólnym, na podstawie art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z pominięciem szczególnej regulacji art. 67 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy nowelizującej, prowadziłoby do pozbawienia tych przepisów przejściowych ich normatywnej treści. Ustawodawca jednoznacznie określił moment graniczny zastosowania regulacji intertemporalnej. Nie jest nim dzień uchwalenia planu miejscowego ani dzień zakończenia konsultacji społecznych. Ustawowym zdarzeniem granicznym jest ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu miejscowego planu. Brak jest podstaw do zastąpienia tego ustawowego kryterium inną przesłanką czasową niewynikającą z treści art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy nowelizującej. Wobec powyższego zarzut wymagający wykazania zgodności terenów oznaczonych symbolami 1MN–15MN, 1MN-U–8MN-U, 1U–2U, 1U-P–4U-P, 1RZ–7RZ oraz 1RZM 4RZM z Planem Ogólnym Miasta i Gminy Wyśmierzyce opiera się na dokumencie planistycznym, który – w świetle art. 67 ust. 5 ustawy nowelizującej – nie stanowi właściwego dokumentu odniesienia dla przedmiotowej procedury planistycznej. (...)”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż nie podziela ww. stanowiska, bowiem ze zdania wprowadzającego w art. 67 ust. 4 ustawy zmieniającej wynika zasada, zgodnie z którą od dnia utraty mocy studium, uchwalenie planu miejscowego lub jego zmiany jest możliwe, jeśli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny, a dopiero później, w ramach tego samego art. 67 ust. 4 **pkt 1-3** ustawodawca reguluje kilka wyjątków od tej reguły. Przede wszystkim należy zauważyć, iż wyjątek określony w art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej, na który powołuje się w powyższym piśmie Przewodniczący Rady Miejskiej w Wyśmierzycach, odnosi się do sytuacji, w której studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy straciło swą moc obowiązującą, przy czym zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują swą moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r.

W niniejszej sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyśmierzyce przestało obowiązywać z dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy Wyśmierzyce, tj. z dniem 15 maja 2026 r., co oznacza, iż podejmując

8 czerwca 2026 r. uchwałę w przedmiocie planu miejscowego Rada Miejska w Wyśmierzycach zobowiązana była stosować plan ogólny gminy, nie zaś studium.

Regulacja przepisu intertemporalnego, o którym mowa w art. 65 ust. 1 pkt 1 (także pkt 2 i pkt 3) ustawy zmieniającej odnosi się zatem wprost do sytuacji, w której nie tylko nie uchwalono planu ogólnego, ale również przestało obowiązywać studium (po 31 sierpnia 2026 r.).

Ustawodawca dopuścił na mocy ww. przepisu kontynuowanie zaawansowanych procedur planistycznych w sytuacji ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, bądź o rozpoczęciu konsultacji społecznych (opcjonalnie w zależności od daty zainicjowania procedury planistycznej), pomimo braku planu ogólnego gminy oraz utraty mocy obowiązującego dotychczas studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Powyższą argumentację wzmacnia również przepis art. 27a ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „Plan miejscowy albo jego zmiana może być sporządzany w trakcie sporządzania planu ogólnego albo jego zmiany.”, co oznacza, iż ustawodawca dopuszcza możliwość równoległego sporządzania planu miejscowego oraz planu ogólnego gminy, a w konsekwencji wraz z wejściem w życie planu ogólnego gminy to plan ogólny ma moc wiążącą przy sporządzaniu planu miejscowego, co wynika wprost z art. 20 ust. 1 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności art. 67 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy zmieniającej, w niniejszej sprawie nie ma zastosowania, zaś **Rada Miejska w Wyśmierzycach winna przyjąć uchwałę w sprawie przedmiotowego planu miejscowego, po stwierdzeniu, iż ww. plan jest zgodny z postanowieniami planu ogólnego (vide art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).**

Powyższe stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała nie spełnia przesłanek zgodności z planem ogólnym, o których mowa **m.in.** w art. 20 ust. 3 pkt 1 lit. b tiret pierwsze ustawy o p.z.p., bowiem dokonując jedynie pobieżnej analizy uchwały w tym zakresie, stwierdzono, iż:

- teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1U** znajduje się w strefie planistycznej oznaczonej symbolem 15SU, dla której określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30%, **podczas gdy** dla ww. terenu w planie miejscowym ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20 % (vide § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały);
- tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami **2U-P, 3U-P oraz 4U-P** znajdują się w strefie planistycznej oznaczonej symbolem 2SP, dla której określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%, **podczas gdy** dla ww. terenów w planie miejscowym ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10 % (vide § 19 ust. 3 pkt 3 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż nie dokonywał pełnej analizy podjętej uchwały pod kątem jej zgodności z planem ogólnym, w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż ww. uchwała została podjęta przez Radę Miejską w Wyśmierzycach po stwierdzeniu, iż nie narusza ona ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wyśmierzyce.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 11 lit. a 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), zgodnie z którym: „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 11) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych,*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.*”.

Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego

wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także **określenie ich parametrów**. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.** Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „*Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe*

w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35,

§ 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia planu kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku,

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

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w rozdziale 6 uchwały pn. *Zasady budowy, modernizacji i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, iż w uchwale nie określono parametrów sieci infrastruktury technicznej, zaś ustalenia poczynione w ramach rozdziału 6 uchwały, w odniesieniu do poszczególnych jej elementów, nie spełniają wymagań, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach.

Powyższe stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, wskazać należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Konkretyzację ww. przepisu można odnaleźć w § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia;” oraz § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;”. W tym miejscu podkreślić należy, iż według dyspozycji § 8 ust. 2 przywołanego rozporządzenia „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w ramach:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan miejscowy ustala: 1) przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 i pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są oznaczeniami będącymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 8) symbol przeznaczenia terenu;”;
- § 5 pkt 1 i pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się tereny wyznaczone liniami rozgraniczającymi: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolami: 1-15MN; (...) 12) tereny komunikacji pieszo-rowerowej oznaczone symbolami: 1-2KP;”;
- § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) terenie - należy przez to rozumieć wydzieloną liniami rozgraniczającymi część obszaru planu, oznaczoną symbolem numerowym i literowym;”;
- § 16 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolami: 1-15MN ustala się przeznaczenie jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.”;
- § 27 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolem 1-2KP ustala się przeznaczenie jako tereny komunikacji pieszo-rowerowej.”;

podczas gdy z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, iż:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone są kolejnymi symbolami: **od 1MN do 14MN**;
- tereny komunikacji pieszo-rowerowej oznaczone są symbolami: **2KP** oraz **3KP**;
- teren usytuowany pomiędzy południową linią rozgraniczającą terenu 8MN-U, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 7L, linią rozgraniczającą terenu 6MN-U a wschodnią linią rozgraniczającą terenu 6L, nie posiada symbolu numerowego i literowego;
- teren usytuowany pomiędzy wschodnią linią rozgraniczającą terenu 9MN a terenem 1RZ, nie posiada symbolu numerowego i literowego.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, bowiem na rysunku planu brak terenów oznaczonych symbolami: 15MN oraz 1KP, o których mowa w: § 5 pkt 1 i pkt 12 uchwały, § 16 ust. 1 uchwały oraz § 27 ust. 1 uchwały, zaś część tekstowa nie zawiera ustaleń normatywnych dotyczących terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3KP. Jednocześnie, teren usytuowany pomiędzy południową linią rozgraniczającą terenu 8MN-U, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 7L, linią rozgraniczającą terenu 6MN-U a wschodnią linią rozgraniczającą terenu 6L, a także teren usytuowany pomiędzy wschodnią linią rozgraniczającą terenu 9MN a terenem 1RZ, nie posiada symbolu numerowego i literowego, a więc brak dla ww. terenów jakichkolwiek ustaleń normatywnych.

Tymczasem z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa)*

winy być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.”* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX 418919);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

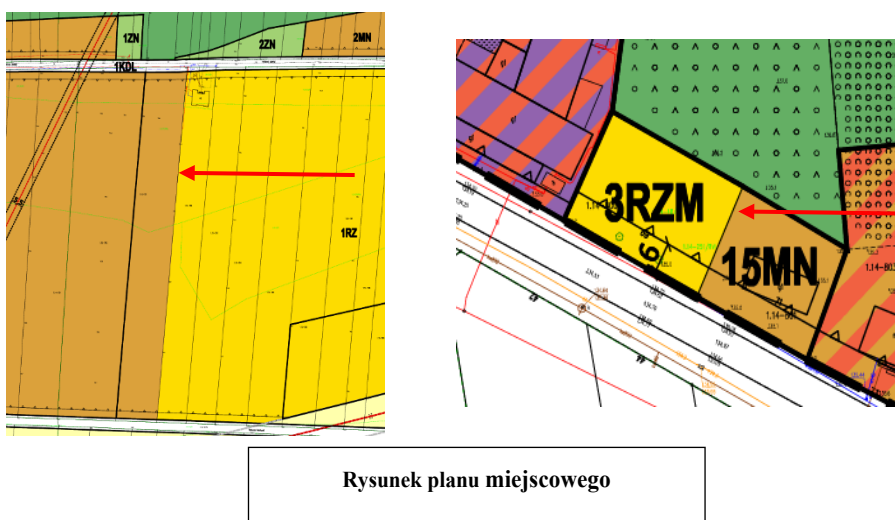
Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *„Projekt planu miejscowego a zatem*

przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

W tym miejscu wskazać należy także, iż wbrew przywołanym wyżej ustaleniom **§ 3 ust. 1 pkt 1** uchwały oraz **§ 4 ust. 1 pkt 2** uchwały, na rysunku planu brak niektórych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, co wskazano poniżej.



Podsumowując, należy podkreślić, że **ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego**, przy czym jednym z obligatoryjnych ustaleń planistycznych jest określenie przeznaczenia terenów za pomocą linii rozgraniczających, do czego zobowiązuje przed wszystkim dyspozycja art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, w przedmiotowej uchwale Rada Miejska w Wyśmierzycach sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są oznaczeniami będącymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalna linia zabudowy;”;
- § 5 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się tereny wyznaczone liniami rozgraniczającymi: (...) 9) tereny lasu oznaczone symbolami: 1-11L;”;
- § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy - należy przez to rozumieć linię ograniczającą teren, na którym dopuszcza się sytuowanie **budynków**, od terenów dróg, z zakazem jej przekraczania budynkami, z pominięciem balkonów, wykuszy, zadaszeń, schodów, podestów, pochylni, murków oporowych, wjazdów do garaży oraz wiat, altan i urządzeń infrastruktury technicznej, dla których zastosowanie mają przepisy odrębne.”;
- § 23 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego symbolem **1-11L** ustala się przeznaczenie jako tereny lasów. 2. Dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń związanych z gospodarką leśną zgodnie z przepisami odrębnymi, w szczególności ustawą o lasach.”;

podczas gdy, jednocześnie z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały wynika, iż w granicach terenów oznaczonych symbolami: **1L, 2L** oraz **10L**, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy co, w świetle § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, wskazuje na możliwość sytuowania budynków, wbrew określonemu przeznaczeniu jako tereny lasów.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z treścią przepisu **art. 2 ust. 2** ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.): „**2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:** 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.”. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku gruntów leśnych ustawodawca w ich definicji odsyła wprost do ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2026 r. poz. 663). Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „**Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:** 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi

leśne i urządzenia turystyczne.”. Zgodnie zaś z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, przez **gospodarkę leśną** należy rozumieć działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Jeśli zatem tereny oznaczone symbolami: **1L, 2L oraz 10L** w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowane zostały jako **tereny lasów**, to docelowo dla nich zastosowanie znajdują przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zwłaszcza **art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takim terenie, innym niż związany z gospodarką rolną i leśną.

Organ nadzoru wskazuje, iż na gruntach leśnych, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, **nie jest możliwa realizacja budynków, niezwiązanych z gospodarką leśną** co, w sposób prawidłowy, ustaliła Rada Miejska w Wyśmierzycach w ramach **§ 23 ust. 2** uchwały. Dopuszczenie zaś takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż leśna.

Wskazać także należy, że w ramach **§ 22 ust. 1** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolem 1-3RN ustala się przeznaczenie **jako tereny rolnictwa z zakazem zabudowy**”, podczas gdy jednocześnie w ramach tego samego **§ 22 ust. 2** uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „2. Dopuszcza się lokalizację obiektów oraz urządzeń infrastruktury technicznej.”. **Z powyższego wynika, że przy podejmowaniu uchwały doszło, ponownie, do ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy ustaleniami zawartymi w części tekstowej.**

Jak wynika ze stanowiska Przewodniczącego Rady Miejskiej w Wyśmierzycach, zawartego w piśmie z 9 lipca 2026 r., w brzmieniu: „(...) W odniesieniu do ustaleń **§ 22 ust. 1 i ust. 2** uchwały wyjaśnia się, że dopuszczenie lokalizacji obiektów oraz urządzeń infrastruktury technicznej na terenach oznaczonych symbolami 1–3RN nie znosi ustalonego dla tych terenów zakazu zabudowy i **nie prowadzi do wewnętrznej sprzeczności ustaleń planu**”. Określenie „tereny rolnictwa z zakazem zabudowy” wyznacza podstawowe przeznaczenie terenu oraz wyłącza możliwość realizacji zabudowy związanej z funkcją mieszkaniową, usługową, produkcyjną lub zagrodową. Dopuszczenie obiektów oraz urządzeń infrastruktury technicznej stanowi natomiast ustalenie szczególne, odnoszące się do infrastrukturalnej obsługi terenu i systemów technicznych. Obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie stanowią samodzielnej funkcji konkurencyjnej wobec podstawowego przeznaczenia rolnego terenu. Ich lokalizacja ma charakter funkcjonalnie służebny i nie prowadzi do zmiany

przeznaczenia terenów 1–3RN. § 22 ust. 1 i ust. 2 uchwały należy zatem odczytywać łącznie i systemowo. Ustęp 1 określa podstawowe przeznaczenie terenów oraz zakaz zabudowy funkcjonalnej, natomiast ustęp 2 przewiduje szczególne dopuszczenie infrastruktury technicznej. Między wskazanymi regulacjami nie zachodzi sprzeczność normatywna. Odmienne wykładnia prowadziłaby do przyjęcia, że określenie terenu jako terenu z zakazem zabudowy automatycznie wyłącza możliwość lokalizacji infrastruktury technicznej, nawet w przypadku wyraźnego dopuszczenia jej przez ustalenia szczegółowe planu. Taki wniosek nie wynika z treści uchwały. (...)”.

Organ wskazuje, że nie uwzględnił powyższych wyjaśnień, bowiem w tym miejscu przywołać należy wyrok z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15: „(...) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudowa" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przysnać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. (...)”.

Reasumując powyższe, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały, a także do sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego. **Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.**

Dokonując analizy prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono również, iż w ramach ustaleń zawartych w § 13 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się obsługę komunikacyjną terenów w oparciu o tereny dróg publicznych, tereny dróg wewnętrznych, tereny komunikacji pieszo-rowerowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1) tereny drogi lokalnej oznaczone symbolem KDL; 2) tereny komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczone symbolem KR; 3) tereny komunikacji pieszo-rowerowej oznaczone symbolem KP. 2. Dopuszcza się obsługę komunikacyjną terenów w oparciu o drogi publiczne i wewnętrzne graniczące z terenem objętym planem miejscowym. 2. Ustala się zachowanie istniejących dróg wewnętrznych, dróg polnych i dojazdów do działek niewyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi. 3. Ustala się powiązanie układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym poprzez tereny istniejących dróg publicznych. 4. Warunki zagospodarowania dla poszczególnych terenów zgodnie z ustaleniami szczegółowymi. 5. Ustala się zasady obsługi parkingowej: 1) ustala się minimalną ilość miejsc postojowych dla samochodów: a) 1 miejsce na 1 lokal mieszkalny, b) 1 miejsce na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej usług, c) 1 miejsce na 5 zatrudnionych dla obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, obiektów obsługi produkcji w gospodarstwa rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, leśnych, rybactwa, 2) dla pozostałych funkcji lub obiektów niewymienionych w pkt 1 nie ustala się wymogu zapewnienia miejsc postojowych dla samochodów; 3) miejsca postojowe należy bilansować w granicach danej nieruchomości lub z uwzględnieniem terenów w jej bezpośrednim sąsiedztwie; dopuszcza się lokalizację miejsc postojowych w garażach i parkingach wolnostojących, wbudowanych w bryłę budynku lub w formie wydzielonych miejsc do parkowania; 4) jeżeli powierzchnia użytkowa usług będzie większa niż 300 m² należy dodatkowo zapewnić jedno miejsce do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową; 5) na terenach dróg publicznych, strefach zamieszkania i strefach ruchu minimalną liczbę miejsc do parkowania przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową należy realizować zgodnie z przepisami odrębnymi, w szczególności ustawą o drogach publicznych”, **błędnie dokonano numeracji ustępów, bowiem zdublowany został ustęp drugi.**

Należy przy tym podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmują się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności

w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalala na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też dublowanie ustępów jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), w zw. z § 143 ww. załącznika, przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

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

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 1 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie

z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (vide § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

Ponadto, zgodnie z regułami określonymi w Zasadach Techniki Prawodawczej wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje poprawnie pod względem językowym;
- § 7 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy posługiwać się wyrazami albo wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy unikać zdań nadmiernie rozbudowanych lub wielokrotnie złożonych;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zdublowania ustępu drugiemu, w ramach ustaleń zawartych w § 13, co wpływa na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność. Powyższe jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób nieookreślone.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia 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 XXXIII/127/26 Rady Miejskiej w Wyśmierzycach z 8 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Wyśmierzyce*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/