



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 lutego 2026 r.

WP-I.4131.18.2026

### Rada Gminy i Miasta Wyszogród

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 127/XXII/2026 Rady Gminy i Miasta Wyszogród z 27 stycznia 2026 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek Nr ewid. 777, 778 w mieście Wyszogród”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 27 stycznia 2026 r. Rada Gminy i Miasta Wyszogród podjęła uchwałę Nr 127/XXII/2026 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek Nr ewid. 777, 778 w mieście Wyszogród”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 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.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 lutego 2026 r., za pomocą systemu eDoręczenia, przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Wyszogród z 2 lutego 2026 r., znak: RGM.0711.1.2026, a także po raz drugi w wersji papierowej, przy piśmie tego samego organu z 2 lutego 2026 r. znak: RGM.0711.1.2026 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 6 lutego 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy i Miasta Wyszogród zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 lutego 2026 r., znak: WP-I.4131.18.2026, wraz z wnioskiem o doręczenie dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, a także złożenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących zgodności ustaleń przedmiotowego planu miejscowego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Wyszogród, zatwierdzonego uchwałą Nr 161/XVIII/2001 z 21 lutego 2001 r., zmienionego uchwałą Nr 177/XXIV/2009 z 29 grudnia 2009 r. oraz uchwałą Nr 347/LIX/2024 z 27 lutego 2024 r., zwanego dalej „*Studium*”.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego organu nadzoru, Burmistrz Gminy i Miasta Wyszogród doręczył 6 lutego 2026 r., dokumentację z przebiegu prac planistycznych, przy piśmie z 6 lutego 2026 r. znak: IKR.6722.3.2024.

W tym przypadku, biorąc pod uwagę odpowiedź Burmistrza Gminy i Miasta Wyszogród z 6 lutego 2026 r., znak: IKR.6722.3.2024 (doręczoną organowi nadzoru 9 lutego 2026 r., za pomocą systemu eDoręczenia), na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące przeznaczenia terenu oznaczonego w planie symbolem M-U, w kontekście ustaleń obowiązującego Studium.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 11 lutego 2026 r., znak: WP-I.4130.101.2026, w zakresie przedłożenia uwierzytelnionych projektów planu miejscowego podlegającego konsultacjom społecznym, a także wersji projektu przedstawionego radnym do uchwalenia.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą o p.z.p., 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 wskazać, że Rada Gminy i Miasta Wyszogród zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 46/VI/2024 z 27 sierpnia 2024 r., **zatem zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, tj. po wejściu w życie 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”.

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

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);

- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- przeprowadzić konsultacje społeczne, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o p.z.p.;
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu miejscowego wymagających ponowienia uzgodnień, czynności, o których mowa m.in. w art. 17 pkt 6 lit. b, pkt 9 lit. b oraz pkt 14 ustawy o p.z.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Kwestia dotycząca zmian dokonywanych w stosunku do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym stwierdzono m.in. że: *„Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”*;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono, że: *„Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia*

*polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.” (publik. LEX nr 1068984);*

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym wskazał m.in., iż: „(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku.*

*Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”* (publik. LEX nr 1934455).

Ponadto, wskazać należy na analogie niniejszej sprawy ze sprawą zakończoną prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2231/23 w którym Sąd ten stwierdził wprost, iż: *„Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny, projekt planu miejscowego, został przedłożony Radzie Gminy Młodzieszyn do uchwalenia, a następnie został on przez tę radę przyjęty. Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, zgodnie z którym bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiany dotyczą ustaleń odnoszących się do szeregu określonych w planie terenów. Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych. Z tych wszystkich względów należało uznać, że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 17 pkt 9, 11 i 13 i art. 19 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.”*

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: *„W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych*

grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli- i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;

- Plucińska – Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX 2021, do art. 19: „Stwierdzenie przez radę gminy istnienia konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie planu miejscowego może być efektem inicjatywy samej rady, a także czynności organu wykonawczego w trakcie procedury planistycznej. Nie są to przy tym tylko przesłanki dotyczące uwzględnienia bądź nieuwzględnienia uwag. Mogą bowiem zaistnieć również inne przesłanki, które według rady będą determinowały zmianę przedstawionego projektu planu, np. zamiar przeznaczenia określonego w planie terenu planistycznego na inny cel, zmiana parametrów zabudowy czy też wprowadzenie bardziej rygorystycznych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy. Powyższe oznacza, że proponowane przez radę zmiany mogą być daleko idące. Oczywiście powody ich wprowadzenia do projektu planu muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie powinny one zatem nosić cech dowolności. Rada gminy powinna bowiem działać na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).”;
- Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 192, 193 do art. 19: „O zakresie ponowienia procedury w związku ze stwierdzeniem przez gminę konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, zwłaszcza etapów określonych w art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p., decydować powinna zatem z jednej strony analiza zmian zgłoszonych przez radę, z drugiej strony funkcja uwag, którą jest ujawnianie interesów i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w zakresie zagospodarowania przestrzennego na etapie sporządzania planu miejscowego; ocena w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.”.

**Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym przeprowadzenia konsultacji społecznych. Zaniechanie powyższego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy**

o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przede wszystkim, istotne naruszenie trybu sporządzania przedmiotowego planu miejscowego wynika z braku ponowienia czynności proceduralnych, **w związku z dokonaną istotną zmianą ustaleń projektu planu miejscowego po przeprowadzonych konsultacjach społecznych, a przed sesją przyjmującą przedmiotowy plan miejscowy przez Radę Gminy i Miasta Wyszogród.**

Organ nadzoru **dokonał analizy projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy i Miasta Wyszogród pod adresem: <https://ugimwyszogrod.bip.org.pl/id/2094>, **w wersji podlegającej konsultacjom społecznym z ostateczną wersją uchwały podjętą podczas XXII sesji Rady Gminy i Miasta Wyszogród i przekazaną celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.**

Dokonując porównania obu wersji stwierdzono, **iz w projekcie planu miejscowego podlegającym konsultacjom społecznym w ramach ustaleń zawartych w § 12** sformułowano ustalenie w brzmieniu: „*Stawki procentowe służące naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem niniejszego planu ustala się w wysokości: 1) dla terenów M-U ..%;*”, podczas gdy **w wersji finalnej uchwały** podjętej w dniu 27 stycznia 2026 r. **nadano następujące brzmienie: „Stawki procentowe służące naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem niniejszego planu ustala się w wysokości: 1) dla terenów M-U 20%;”, co oznacza, iz w stosunku do wersji podlegającej konsultacjom społecznym dokonano zmiany w zakresie wysokości stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., poprzez ustalenie jej na poziomie 20%.**

Podkreślić przy tym należy, **iz projekt planu miejscowego podlegający konsultacjom społecznym nie zawierał w ogóle określonej stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., wbrew dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 12 tej ustawy.**

**Dokonując powyższych zmian w stosunku do wersji podlegającej konsultacjom społecznym nie dokonano żadnego ponowienia czynności planistycznych, w tym zakresie.**

Z przeprowadzonego przez organ nadzoru postępowania wyjaśniającego wynika, że powyższa **zmiana w zakresie wysokości stawki procentowej służącej naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem planu, stanowiącej obligatoryjny element planu (vide art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.), powstała na ostatnim etapie sporządzania projektu planu miejscowego, tj. po konsultacjach społecznych, a przed sesją, podczas której podjęto ww. uchwałę.** Powyższe znajduje potwierdzenie w przekazanych materiałach przy piśmie Burmistrza

Gminy i Miasta Wyszogród z 16 lutego 2026 r., znak: IKR.6722.3.2024, stanowiącego odpowiedź na pismo organu nadzoru z 11 lutego 2026 r., znak: WP-I.4130.101.2026.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że skoro zmieniony został projekt planu miejscowego w wyniku zmiany polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, to projekt ten wymagał ponowienia czynności proceduralnych, w formie przeprowadzenia ponownych konsultacji społecznych projektu planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż w projekcie podlegającym tym konsultacjom **w ogóle nie określono wysokości stawki procentowej**, a więc dokonana **zmiana dotyczy ustalenia obligatoryjnego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.**

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt planu miejscowego podlegał konsultacjom społecznym w okresie od 17 lipca 2025 r. do 18 sierpnia 2025 r., z maksymalnym terminem na wniesienie uwag określonym na 18 sierpnia 2025 r. Z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych uchwały *Raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych* wynika, **iż do tego projektu planu nie zgłoszono żadnej uwagi.**

Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny, projekt planu miejscowego został przyjęty przez Radę Gminy i Miasta Wyszogród podczas XXII sesji Rady, która odbyła się 27 stycznia 2026 r.

Wprowadzenie do uchwały ww. zmiany wymagało ponowienia czynności proceduralnych. Dokonana zmiana wpływa bowiem wprost na uprawnienia i obowiązki osób trzecich, a które w toku konsultacji społecznych nie zostały zapoznane z określonym ustaleniem planu miejscowego. Zmiana ta odnosi się do wysokości stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanej uchwaleniem planu miejscowego, a więc jego obligatoryjnego ustalenia (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.). Projekt planu miejscowego podlegający konsultacjom społecznym powinien zawierać wszystkie ustalenia spełniające wymogi określone w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., które winny być społeczności lokalnej znane. Określenie wysokości stawki procentowej po konsultacjach społecznych, a przed sesją, na której była podejmowana uchwała Nr 127/XXII/2026 przez Radę Gminy i Miasta Wyszogród, **pozbawiło właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się w tym zakresie.** W takim przypadku powtórzenie w niezbędnym zakresie czynności proceduralnych, przede wszystkim konsultacji społecznych, uznać należy za konieczne.

**Brak ponownych konsultacji społecznych projektu uchwały, ogranicza w takim przypadku, w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości**

**wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami takiej uchwały.**

Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż *ratio legis* samej instytucji konsultacji społecznych projektu uchwały związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym faktycznych a nie fikcyjnych rozwiązań przestrzennych pełnego zakresu regulacji zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przyjmując obiektywne przesłanki wykładni systemowej oraz funkcjonalnej wskazać należy, iż nie jest możliwe sprowadzenie partycypacji społecznej – w ramach upublicznienia oraz możliwości wypowiedzenia się w formie złożonych uwag - jedynie do mechanicznego dokonania czynności proceduralnych, **które zostały dokonane w odniesieniu do rozwiązań innych aniżeli faktycznie (ostatecznie) przyjęte.**

Kwestia podejmowania czynności proceduralnych związanych m.in. z koniecznością ponowienia wyłożenia projektu aktu planowania przestrzennego (w przedmiotowej sprawie partycypacja społeczna znajduje swoje odzwierciedlenie w postaci konsultacji społecznych), w tym nawet odnosząca się do studium, niebędącego aktem prawa miejscowego, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach (wszystkie publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych):

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1629/09, w którym Sąd stwierdził: *„Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponowienia uzgodnień (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić*

*i zaopiniować z właściwymi jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie. Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna, choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych metod wykładni: systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikałoby to z jego literalnego brzmienia. Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium. Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium. **Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.***

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1608/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1179/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 706/19;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 27/19, dod. publ. Legalis Numer 1895474;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 66/09, dod. publ. Legalis Numer 221665.

Z przytoczonego powyżej stanowiska judykatury wynika sposób rozumienia partycypacji społecznej w procesie sporządzania uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy zaznaczyć, iż po wprowadzeniu zmiany dotyczącej wysokości stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., nie ponowiono jakiegokolwiek czynności proceduralnej. Zmieniony projekt uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został uchwalony przez Radę Gminy i Miasta Wyszogród bez przeprowadzenia ponownych konsultacji społecznych, wobec czego osoby zainteresowane zapoznane zostały z różnym ustaleniem planistycznym. **Doszło zatem do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego**, tj. art. 17 pkt 11, pkt 13 i pkt 14 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy i Miasta Wyszogród w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

Niemniej jednak, organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie, z jednej strony doszło także do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego oraz sprzecznych ustaleń tekstu planu z rysunkiem. Jak wynika bowiem z treści ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 3 pkt 5 uchwały: „3. Na rysunku planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 5) **strefa ochronna od linii elektroenergetycznej SN 15kV**”; co znajduje odzwierciedlenie na legendzie rysunku planu w skali 1:1000, stanowiącego załącznik Nr 1, gdzie oznaczono „**strefę ochronną od linii elektroenergetycznej SN 15 kV**”;
- § 8 ust. 7 pkt 6 lit. a uchwały, w strefie ochronnej linii napowietrznej SN 15 kV w odległości 7 m od osi linii w każdą stronę obowiązuje „**zakaz zabudowy mieszkaniowej i innej zabudowy o charakterze chronionym przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego**”;

z drugiej zaś strony organ uchwałodawczy w treści **§ 8 ust. 7 pkt 6 lit. c uchwały** określił, że: „**c) dopuszcza się lokalizację zabudowy wymienionej w ppkt a) na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w przypadku likwidacji linii lub przebudowy na podziemną.**”

Rada Gminy i Miasta Wyszogród nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia w planie miejscowym ustaleń dotyczących likwidacji opisanej powyżej strefy ochronnej od linii

elektroenergetycznej SN 15kV (*vide* § 8 ust. 7 pkt 6 lit. c uchwały), **które de facto prowadzą do zmiany planu miejscowego**. Każda bowiem zmiana planu miejscowego, co do ustalonych w tym planie ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w tym zakaz zabudowy, może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany tego planu.

**Zgodnie z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego.** Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. W tym przypadku ustalenia **§ 8 ust. 7 pkt 6 lit. c uchwały umożliwiają zmianę planu bez zastosowania art. 27 ustawy o p.z.p. oraz z pominięciem procedury sporządzania i uchwalania zmiany planu miejscowego**.

**Jeżeli zatem stwierdzona zostanie faktyczna potrzeba likwidacji linii lub przebudowy na linię podziemną, wraz z ustaloną w planie miejscowym strefą ochronną, to może się ona jedynie zmaterializować poprzez zmianę planu,** o której mowa w art. 27 ustawy o p.z.p., z zachowaniem procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Należy wyraźnie podkreślić, iż redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 20 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1 do zadań własnych gminy zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu.

Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz w rozporządzeniu 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).

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Stosownie do wymogów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób nieokreślone.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu*

przestrzennego;”. Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w § 4 pkt 2 lit. a oraz lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, ukształtowania lub rewaloryzacji oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Wskazaną dyspozycję należy przy tym rozpatrywać przez pryzmat przepisu § 2 pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: „*Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają: (...) 4) nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów - określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy; 5) elementy zagospodarowania przestrzennego - w szczególności osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej, a także charakterystyczne obiekty.*”.

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

Brak wyrażenia jakiegokolwiek normy prawnej odnosi się w tym przypadku do zapisów zawartych w przywołanym powyżej **§ 8 ust. 7 pkt 6 lit. c** uchwały. W kontekście tych zapisów należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p., szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem, mimo ustalenia w **§ 8 ust. 7 pkt 6 lit. a** uchwały zakazu zabudowy mieszkaniowej i innej zabudowy o charakterze chronionym przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego w granicach strefy ochronnej od linii elektroenergetycznej SN 15 kV, **Rada Gminy i Miasta Wyszogród jednocześnie dopuściła możliwość odstąpienia od zachowania tej strefy ochronnej, „w przypadku likwidacji linii lub przebudowy na linię podziemną”, bez wskazania konkretnego terminu likwidacji tej linii.**

Wskazane wyżej uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną

w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 8 i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi w odniesieniu do części tekstowej i graficznej planu miejscowego. Zgodnie z rozporządzeniem standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie dodatkowych obowiązków nie wynikających z obowiązujących przepisów, a także **z pominięciem trybu sporządzania zmiany planu miejscowego**, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, pkt 9 i pkt 10 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

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 Gminy i Miasta Wyszogród, 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 zatem wskazać, iż przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.**

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania bliżej nieokreślonych zgód, odstępstw, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też w tym przypadku **dopuszczenie braku stosowania ustaleń dotyczących strefy ochronnej napowietrznej linii elektroenergetycznej bez zmiany planu**, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8, pkt 11 i pkt 12 oraz § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze, poglądy zbieżne z ww. stanowiskiem nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

- WSA we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- WSA w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;
- WSA w Warszawie z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;

- WSA w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Ilekcroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też dopuszcza stosowanie odpowiednich odstępstw, tak jak w tym przypadku, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Treść planu miejscowego nie może zawierać zapisów nienormatywnych, w tym dotyczących braku stosowania ustalonych szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w zakresie strefy ochronnej napowietrznej linii energetycznej. Tymczasem ustalenia, o których mowa w **§ 8 ust. 7 pkt 6 lit. c** uchwały, **dopuszczające *de facto* możliwość odstąpienia od zachowania strefy ochronnej od linii energetycznej 15kV, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego**, co narusza ww. przepisy.

Ponadto, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **doszło jednocześnie do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego, bowiem z § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały wynika, iż „2. *Plan nie określa ze względu na brak problematyki: (...) 3) szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy”*, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami § 3 ust. 3 pkt 5 oraz § 8 ust. 7 pkt 6 lit. a przedmiotowej uchwały.**

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 2016 r. poz. 283, z późn. zm.), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa

miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, a także wzajemnie się wykluczający.

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

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyznością” 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. Precyzyzność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 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.

Tymczasem kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na ewidentną wewnętrzną sprzeczność części tekstowej planu miejscowego, która wpływa na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność.

Zamieszczanie w treści planu zapisów informujących o nieokreśleniu w planie ze względu na brak problematyki szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, a jednocześnie wyznaczenie strefy ochronnej od istniejącej linii elektroenergetycznej wraz z ustaleniem w jej obrębie zakazu zabudowy mieszkaniowej i innej

zabudowy o charakterze chronionym przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego. Zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. 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.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści uchwały, narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego.

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 i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości**, z uwagi na fakt, iż powyższe naruszenia dotyczą jednostki terenowej M-U stanowiącej, obok niewielkiego fragmentu drogi dojazdowej KDD, cały obszar objęty planem miejscowym.

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

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

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 zaś 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.

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.

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 127/XXII/2026 Rady Gminy i Miasta Wyszogród z 27 stycznia 2026 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek Nr ewid. 777, 778 w mieście Wyszogród”, 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/