



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 lipca 2025 r.

WP-I.4131.155.2025

Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 227/2025 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 17 czerwca 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Makówka w gminie Grodzisk Mazowiecki*, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RZM i 2RZM.

Uzasadnienie

Na sesji 17 czerwca 2025 r. Rada Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 227/2025 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Makówka w gminie Grodzisk Mazowiecki*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, „w związku z art. 64 ust. 2 oraz 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 2023r. poz. 1688)”, zwaną w dalszej części niniejszego uzasadnienia, jako *ustawa zmieniająca*.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż skoro Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego 26 października 2022 r. na podstawie uchwały Nr 825/2022, która podlegała zmianie wynikającej z uchwały Nr 101/2024 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 30 października 2024 r. zaś Burmistrz Grodziska Mazowieckiego, zwrócił się z wnioskiem odpowiednio o dokonanie uzgodnień oraz wyrażenie opinii przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, to zastosowanie w sprawie znajdzie

przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej z 7 lipca 2023 r., w brzmieniu: „3. *Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 27 czerwca 2025 r., przy piśmie Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z 23 czerwca 2025 r., znak: RM.0711.17.2025. Z kolei dokumentację z przebiegu prac planistycznych doręczono 3 lipca 2025 r. przy piśmie tego samego organu z 2 lipca 2025 r., znak: RM.0711.18.2025.

W tym miejscu podkreślić należy, iż Wojewoda Mazowiecki w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, zwrócił się do Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z wnioskiem o złożenie szczegółowych wyjaśnień odnośnie ustaleń planistycznych sformułowanych w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RZM i 2RZM w kontekście ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Grodzisk Mazowiecki przyjętego uchwałą Nr 588/2010 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 3 marca 2010 r., zmienioną uchwałą Nr 337/2012 z 22 maja 2012 r., zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 5 października 2017 r. znak: LEX-IV.742.93.2017, uchwałą Nr 738/2018 z 30 maja 2018 r., uchwałą Nr 185/2019 z 30 września 2019 r., uchwałą Nr 768/2022 z 29 czerwca 2022 r. oraz uchwałą Nr 978/2023 z 28 czerwca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Burmistrz Grodziska Mazowieckiego pismem z 22 lipca 2025 r. udzielił odpowiedzi na ww. wystąpienie organu, jednakże argumentacja w niej zawarta nie zasługuje na uwzględnienie w niniejszej sprawie.

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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy

o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

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

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium. Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

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

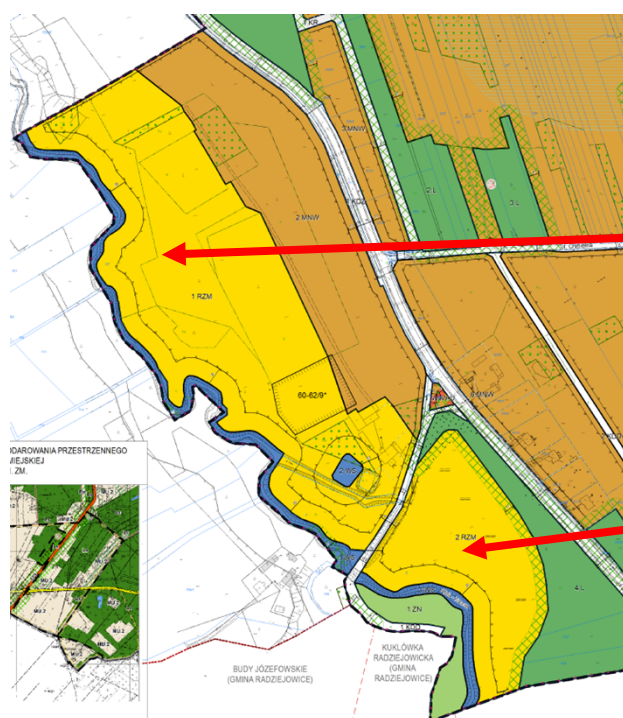
W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne

wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

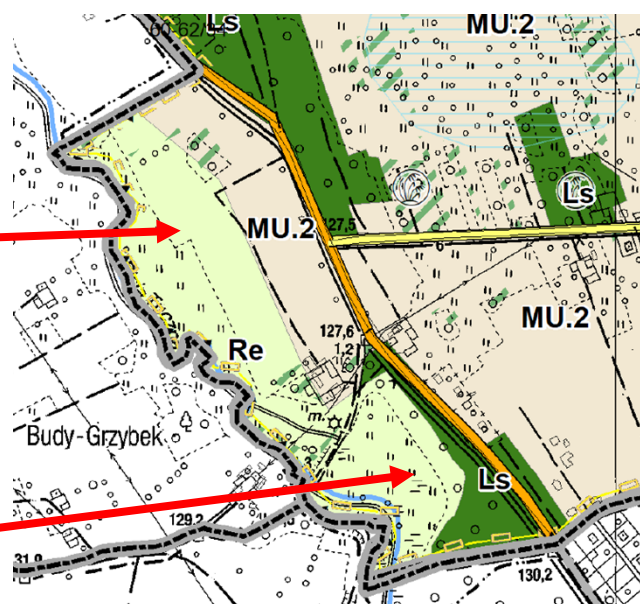
Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1RZM i 2RZM, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie przeznaczenia terenu.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2 do uchwały Nr 978/2023 z 28 czerwca 2023 r., skala 1:10 000 z wyróżnieniem zmian oraz załącznik nr 5 do ww. uchwały) tereny zabudowy zagrodowej oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolami: 1RZM i 2RZM, stanowią obszary funkcjonalne oznaczone jako **tereny rolnicze – użytki zielone o znaczeniu przyrodniczym**, oznaczone symbolem **Re**.

Fragment rysunku planu



Fragment rysunku studium



Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr 978/2023 z 28 czerwca 2023 r. (z wyróżnieniem zmian), rozdział IV pn. *Polityka w zakresie gospodarki przestrzennej*, zawarto ustalenia w brzmieniu:

- (...) Równocześnie konieczne jest zapewnienie odpowiednich warunków dla przenikających intensywnie zagospodarowanie ciągów przyrodniczych, wiążących ekstensywnie użytkowane

doliny rzek Mrowny, Rokitnicy i Rokicianki: terenów użytków zielonych (Re), terenów rolniczych (R) jak i nielicznych w gminie terenów lasów (Ls), w spójny system przyrodniczy gminy. (...)”, **str. 218;**

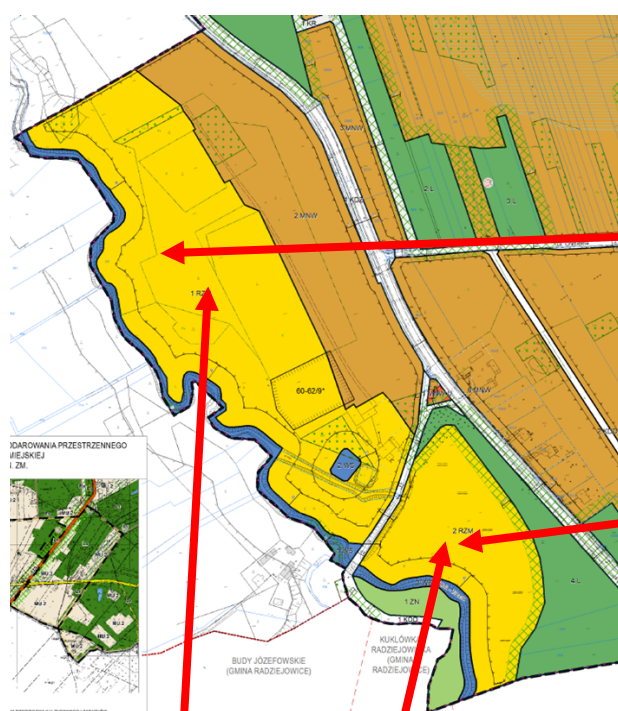
- „(...) Dla potrzeb studium obszar gminy podzielono na tereny: zurbanizowane i niezurbanizowane, w obrębie, których wyodrębniono kategorie terenów, wyróżniających się funkcją w strukturze przestrzennej gminy. Kierunek przekształceń i działania priorytetowe sformułowano w odniesieniu do wyodrębnionych kategorii terenów funkcjonalnych i sklasyfikowano pod względem wiodącego przeznaczenia i użytkowania terenu. Są to: (...)
 - ⁴⁾ **Tereny niezurbanizowane - wyłączone z zabudowy KATEGORIE TERENÓW:** ▪ R - tereny rolnicze - użytki rolne, ¹⁾ ▪ **Re - tereny rolnicze - użytki zielone** ¹⁾ o znaczeniu przyrodniczym, ▪ Ls - tereny lasów, ▪ W - tereny wód powierzchniowych śródlądowych. (...)”, **str. 219;**
- „(...) IV.2.3. WYTYCZNE DO MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO DLA TERENÓW ZURBANIZOWANYCH ▪ Tereny zabudowy wskazane w studium uwzględniają istniejący stan zagospodarowania, dyspozycje obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz prognozowane potrzeby. Granice kategorii terenów (np. MU, AG) ze względu na skalę opracowania należy traktować orientacyjnie jako wytyczne przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalając granice terenów w obrębie kategorii terenów wskazanych w studium, należy uwzględniać ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę oraz zrealizowane na ich podstawie inwestycje jak również aktualną ewidencję gruntów oraz uwarunkowania środowiska przyrodniczego i kulturowego. (...) d) Określone w niniejszym studium przeznaczenie terenów należy rozumieć jako wiodący sposób użytkowania i zagospodarowania terenu, ale nie jedyny. Inne, uzupełniające użytkowanie terenu, niesprzeczne z funkcją określoną w studium, może być ustalone tylko w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie terenu należy ustalać z uwzględnieniem aktualnego stanu ewidencji gruntów. (...)”, **str. 227;**
- „(...) IV.2.4. WYTYCZNE DO MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO DLA TERENÓW NIEZURBANIZOWANYCH IV.2.4.1. **Tereny wyłączone z zabudowy albo w ograniczonym zakresie** ¹⁾ **Wskazuje się tereny tworzące system przyrodniczy gminy Grodzisk Mazowiecki, w obrębie którego zabudowa będzie wykluczona albo realizowana w ograniczonym zakresie i przy określonych w studium i uszczegółowionych w planach miejscowych ograniczeniach:** ¹⁾ ▪ tereny rolnicze – użytków rolnych (R) grunty rolne wysokich klas bonitacyjnych; ¹⁾ ▪ **tereny rolnicze – użytki zielone (Re) tereny o znaczeniu przyrodniczym;** ¹⁾
¹⁾
▪ tereny lasów (Ls); ▪ tereny wód powierzchniowych śródlądowych. (...)”, **str. 244;**

- „(...) IV.2.4. WYTYCZNE DO MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO DLA TERENÓW NIEZURBANIZOWANYCH IV.2.4.1. Tereny wyłączone z zabudowy albo w ograniczonym zakresie ¹⁾ Wskazuje się tereny tworzące system przyrodniczy gminy Grodzisk Mazowiecki, w obrębie którego zabudowa będzie wykluczona albo realizowana w ograniczonym zakresie i przy określonych w studium i uszczegółowionych w planach miejscowych ograniczeniach: ¹⁾ ▪ tereny rolnicze – użytków rolnych (R) grunty rolne wysokich klas bonitacyjnych; ¹⁾ ▪ tereny rolnicze – użytki zielone (Re) tereny o znaczeniu przyrodniczym: ¹⁾
 - tereny lasów (Ls); ▪ tereny wód powierzchniowych śródlądowych. (...)”, str. 244;
- „(...) IV.2.4.2. ZAŁOŻENIA I KIERUNKI ZMIAN: (...) 4) Należy uwzględnić ustalenia ochrony środowiska zapisane w pkt. 3. niniejszego rozdziału⁵⁾ studium, w szczególności ustalenia ppkt. IV.3.2.2.”,
- „(...) IV.2.4.3. WYTYCZNE DOTYCZĄCE KIERUNKÓW ZMIAN ZAGOSPODAROWANIA I UŻYTKOWANIA: ▪ zakaz zabudowy za wyjątkiem dopuszczenia:- na terenach dolin wód powierzchniowych, cieków i zbiorników wodnych: wznoszenia obiektów służących gospodarce wodnej; - na terenach rolniczych¹⁾ (R, Re): lokalizacji obiektów służących produkcji rolnej zgodnie z przepisami odrębnymi oraz prac budowlanych przy już istniejących obiektach budowlanych (zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej czyli zabudowy, o której mowa w przepisach odrębnych w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych); ¹ (...)”, str. 244 – 245;
- „(...) IV.2.4.3. WYTYCZNE DOTYCZĄCE KIERUNKÓW ZMIAN ZAGOSPODAROWANIA I UŻYTKOWANIA: ▪ obowiązek ochrony gruntów organicznych w terenach rolniczych użytków zielonych (Re) i w terenach rolniczych o przewadze wysokich klas bonitacyjnych (R); (...)”, str. 245;
- „(...) IV.3.2.2. Ochrona systemu powiązań przyrodniczych, tereny biologicznie czynne Lokalny układ terenów biologicznie czynnych wspomagających rozwój produkcji rolnej (wody otwarte, łąki, pastwiska, większe kompleksy leśne) oraz terenów zabezpieczających prawidłowe funkcjonowanie terenów biologicznie czynnych (grunty rolne) tworzą lokalny system przyrodniczy gminy. Obszary wchodzące w skład tego systemu, powinny być chronione przed zabudową, z wyjątkiem obiektów związanych z obsługą tych terenów. Obiekty te jednak należy tak lokalizować, aby nie stanowiły przeszkody w swobodnym przepływie powietrza na tych terenach i przzerwania powiązań biologicznych. Lokalny system powiązań przyrodniczych kształtowany jest przede wszystkim przez najbardziej aktywne biologicznie ekosystemy wodne, leśne, łkowe

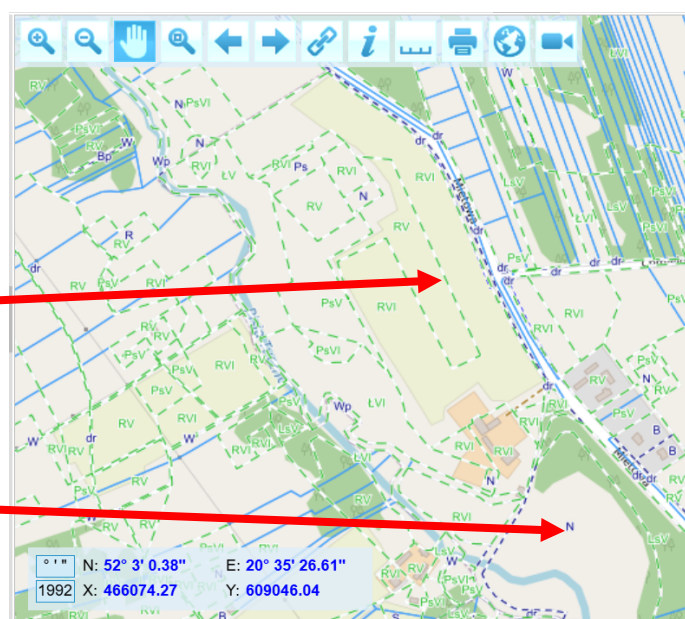
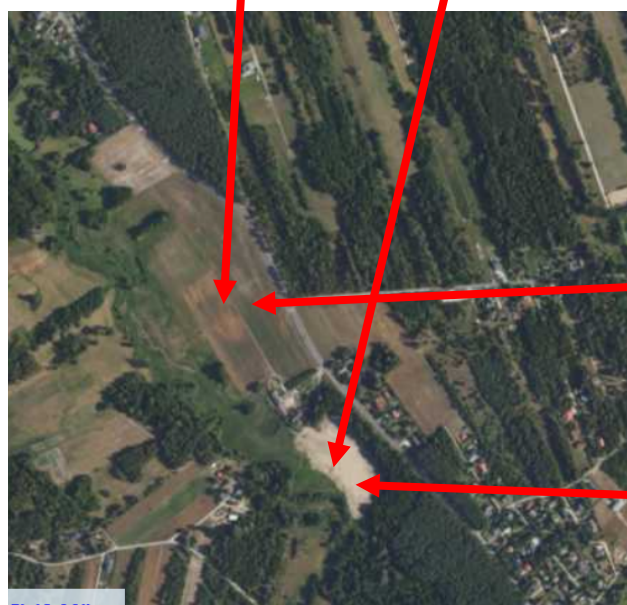
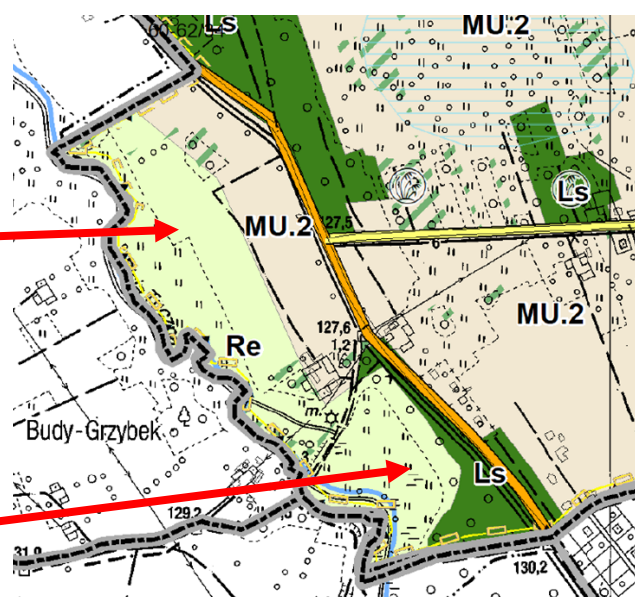
i bagienne, połączone ze sobą w jeden spójny i ciągły przestrzennie układ obszarów. W skład tego systemu wchodzi prawnie chronione obszary a szczególnie: (...) ▪ **Fragment doliny rzeki Pisi -Tucznej koło Makówki.** (...) Na obszarach lokalnego systemu przyrodniczego zakazuje się:

- wszelkiej działalności mogącej ujemnie wpłynąć na ukształtowanie terenu i jego wartości krajobrazowe (ewentualne wyrobiska poeksploatacyjne muszą być rekultywowane), (...)
- Wszelkie działania w gminie powinny być analizowane pod kątem ochrony lokalnego systemu przyrodniczego. (...)", str. 249.

RYСУNEK PLANU



RYСУNEK STUDIUM



Źródło: <https://polska.geoportal2.pl/map/www/mapa.php?mapa=polska>

Z przytoczonych powyżej ustaleń Studium wynika jednoznacznie, że tereny zdelimitowane w granicach obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **Re**, są **wylączone z zabudowy w całości albo zabudowa w ich granicach możliwa jest do prowadzenia jedynie w ograniczonym zakresie wynikającym z ustaleń Studium**. Ze Studium wynika m.in. *zakaz zabudowy za wyjątkiem dopuszczenia:- lokalizacji obiektów służących produkcji rolnej zgodnie z przepisami odrębnymi oraz prac budowlanych przy już istniejących obiektach budowlanych (zabudowy zagrodowej, zabudowy mieszkaniowej i gospodarczej czyli zabudowy, o której mowa w przepisach odrębnych w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych).*

Dokonanie analizy porównawczej rysunku Studium, z aktualnym sposobem zagospodarowania potwierdzonym danymi z ortofotomapy zamieszczonej pod adresem: <https://polska.geoportal2.pl/map/www/mapa.php?mapa=polska> wynika, iż w granicach obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem **Re** brak jakiegokolwiek zabudowy (istniejąca zabudowa zagrodowa znajduje się w obszarze **MU.2**, który został zakwalifikowany w ramach planu miejscowego w granicach terenu oznaczonego symbolem **1RZM**).

Tym samym w granicach obszaru funkcjonalnego **Re**, w sytuacji braku istniejącej zabudowy, możliwa jest realizacja co najwyżej *obiektów służących produkcji rolnej zgodnie z przepisami odrębnymi*.

Przepisem odrębnym regulującym kwestię takich obiektów odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 4 pkt 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), przez **budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu**, rozumie się przez to budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych;
- art. 4 pkt 31 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przez **zabudowę zagrodową**, należy rozumieć budynki mieszkalne **oraz budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu**, jeżeli są położone na gruntach rolnych i wchodzą w skład gospodarstwa rolnego;
- § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez **zabudowę zagrodową**, należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych;

- § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek mieszkalny, może być realizowany jako budynek mieszkalny wielorodzinny, bądź budynek mieszkalny jednorodzinny;
- § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 297) „Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:1) **budowlach rolniczych** - rozumie się przez to **budowle** na potrzeby rolnictwa i przechowywania produktów rolnych, w szczególności takie jak: zbiorniki na nawozy naturalne płynne, zbiorniki na produkty pofermentacyjne w postaci płynnej, płyty do przechowywania nawozów naturalnych stałych, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego;”;
- art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), przez **obiekt budowlany** należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, przez **budowlę** należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane, przez **obiekt liniowy** należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna,

wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Z ww. przepisów jednoznacznie wynika, iż w przypadku definicji zabudowy zagrodowej **każdorazowo ustawodawca wyodrębnia budynki mieszkalne od budynków służących produkcji rolnej**. O ile zatem w skład zabudowy zagrodowej wchodzić będą każdorazowo budynki mieszkalne i budynki związane z prowadzeniem działalności rolniczej, to zważyć należy, iż co do zasady w obszarach funkcjonalnych Re w granicach terenów oznaczonych symbolami 1RZM i 2RZM, w ramach zabudowy zagrodowej można jedynie prowadzić prace budowlane przy już istniejącej zabudowie zagrodowej. Niezależnie od powyższego możliwa jest **lokalizacja obiektów służących produkcji rolnej**, a zatem, w myśl ww. przepisów budynków i urządzeń służących przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych produktów rolniczych, w tym m.in. zbiorników na nawozy naturalne płynne, zbiorniki na produkty pofermentacyjne w postaci płynnej, płyty do przechowywania nawozów naturalnych stałych, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego.

Organ nadzoru wskazuje, że w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów** (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oczywistym jest, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecnictwie, np. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14: „(...) Z ustaleń studium jednoznacznie wynika bowiem, że na terenach o dominacji mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN), lasy dopuszczone są jedynie jako funkcja towarzysząca funkcji mieszkaniowej, nie zaś jako funkcja ją zastępująca. Ma rację skarżący kasacyjnie, iż przyjęcie dopuszczalności na terenach oznaczonych w studium jako MN zakazu zabudowy skutkowałoby w istocie niedopuszczalną zmianą funkcji głównej przez funkcję

towarzyszącą. Tymczasem określenie funkcja towarzysząca ma oznaczać współwystępowanie, egzystowanie wspólnie z funkcją główną.

Zgodzić należy się ze skarżącym kasacyjnie, iż wynikający ze studium dla terenów leśnych zakaz realizacji obiektów kubaturowych za wyjątkiem obiektów związanych z gospodarką leśną (VI.2.2.c.-str. 41) odnosić należy wyłącznie do terenów leśnych, oznaczonych w studium jako odrębna, samodzielna jednostka terenowa.

Skoro działki oznaczone w planie symbolem ZL, znajdują się w studium na obszarze, gdzie lasy mogą mieć charakter wyłącznie funkcji towarzyszących, odnosząca się doń norma zawarta w §20 planu jako niezgodna ze studium podlegać musi stwierdzeniu nieważności, jak słusznie rozstrzygnął Wojewoda Mazowiecki w swym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia [...]lipca 2013r.

Zgodzić należało się ze skarżącym kasacyjnie, który wywiódł, że sąd I instancji w sposób nieuprawniony zakwalifikował ustalenia studium odnoszące się do terenów ZL, wyznaczonych jako oddzielne wyodrębnione jednostki strukturalno-przestrzenne jako ustalenia dla terenów mieszkalnictwa jednorodzinnego(MN).

W niniejszej sprawie zatem jak słusznie zarzucił skarżący kasacyjnie doszło do naruszenia norm zawartych w art. 9 ust.4, art. 15 ust.1, art. 17 pkt.4, art. 20 ust.1, art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, iż z ustaleń § 15 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej oznaczonego na rysunku planu symbolem MNE ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) przeznaczenie podstawowe: **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna ekstensywna**,”; wynika, że na części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 61/1 z obrębu 0015 Kozierki, położonej w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MNE, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej, **co stanowi o naruszeniu ustaleń obowiązującego Studium, zgodnie z którym w obszarze funkcjonalnym Re, ustalono przeznaczenie jako tereny rolnicze – użytki zielone o znaczeniu przyrodniczym.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz oraz Rada Gminy Grodzisk Mazowiecki.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **przeznaczenia terenu** są **obligatoryjnymi** **ustaleniami planu miejscowego**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest **stwierdzenie nieważności uchwały**, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

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

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., polegającego na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami 1RZM i 2RZM.

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 stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne

naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 227/2025 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 17 czerwca 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Makówka w gminie Grodzisk Mazowiecki, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/