WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 września 2026 r.

WP-I.4131.265.2026

Rada Miejska w Kałuszynie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/147/2026 Rady Miejskiej w Kałuszynie z 28 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych fragmentów Kałuszyna*, w wersji opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 9 września 2026 r. poz. 8712, która w wersji przekazanej organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi sygnowana jest jako *„Uchwała Nr XXII/147/2026 Burmistrza Kałuszyna z dnia 28 sierpnia 2026 r.”*, zwanej dalej *„uchwałą”*, w odniesieniu do jej ustaleń zawartych w:

- § 35 pkt 2 lit. c, w zakresie sformułowania: *„(...) i o funkcji mieszanej (...)”*;
- § 35 pkt 2 lit. j, w zakresie sformułowania: *„(...) lub mieszanych (...)”*.

Uzasadnienie

Na sesji 28 sierpnia 2026 r. podjęta została uchwała Nr XXII/147/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych fragmentów Kałuszyna*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, a także w związku z art. 64 ust. 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 3 września 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-afeb1154-6034-4e2a-b019-7a1dbe4abd1d).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Kałuszynie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 września 2026 r., znak: WP-I.4131.265.2026, wraz z wnioskiem o przekazanie jednoznacznych wyjaśnień dotyczących sposobu określenia organu podejmującego przedmiotową uchwałę, w brzmieniu: *„Uchwała Nr XXII/147/2026* ***Burmistrza*** *Kałuszyna z dnia 28 sierpnia 2026 r.”*. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 22 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1162.2026, wnosząc m.in. o przekazanie uwierzytelnionej wersji papierowej rysunków planu w skali 1:1000 oraz jednoznacznych wyjaśnień dotyczących sposobu określenia maksymalnej wysokości zabudowy i gabarytów budynków, o których mowa w § 35 pkt 2 lit. c oraz lit. j ww. uchwały.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy ponownie zauważyć, iż uchwała w wersji przekazanej organowi nadzoru sygnowana jest jako uchwała podjęta przez Burmistrza Kałuszyna, podczas gdy ten sam numer uchwały, tj. XXII/147/2026, w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 9 września 2026 r. poz. 8712, sygnowany jest przez Radę Miejską w Kałuszynie, co oznacza, iż w stosunku do uchwały przekazanej w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p. dokonano zmiany w nazwie organu, co jest niedopuszczalne.

Biorąc zatem pod uwagę publikację ww. uchwały w dzienniku urzędowym, na potrzeby niniejszego postępowania przyjęto, iż uchwała została podjęta przez Radę Miejską w Kałuszynie, zgodnie z właściwością rzeczową i miejscową.

W tym miejscu należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Kałuszynie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XVIII/128/2026 z **17 kwietnia 2026 r.**, **to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.**

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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 jej podjęcia przez radę gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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 mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

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 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na modyfikację definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego w ramach określenia wysokości zabudowy i gabarytów obiektów, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie bowiem z treścią § 35 pkt 2 lit. c oraz **lit. j** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów **MN - U** ustala się: (...) 2) warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) c) maksymalna wysokość budynków mieszkaniowych i o funkcji **mieszanej** – 12 m, (...) j) gabaryty budynków mieszkaniowych lub **mieszanych** – 3,”*, **podczas gdy jednocześnie, z treści tego samego § 35** pkt 1 uchwały, wynika, że dla ww. terenów oznaczonych symbolem literowym **MN - U**, ustalono: *„(...) 1) przeznaczenie terenu – **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** lub usług;”*.

Dodatkowo, jak wynika z przekazanych przez Burmistrza Kałuszyna wyjaśnień z 24 września 2026 r. (brak znaku pisma), stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 22 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1162.2026, *„(...) Na terenach MN-U, zgodnie z uchwałą nr XXII/147/2026 z 28 sierpnia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych fragmentów Kałuszyna dopuszcza się* ***sytuowanie budynków w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej*** *lub usługowej.* ***Oznacza to, że na terenach MN-U powstawać mogą budynki mieszkaniowe, usługowe lub takie które łączą te funkcje np. w proporcjach 50/50 - mieszane.*** *Zastosowane zwroty należy rozumieć wprost, zgodnie z definicją - znaczeniem opisanym w Słowniku języka polskiego PWN, gdzie zwrot* ***mieszany*** *oznacza „złożony z różnych składników, gatunków, rodzajów itp.". W związku z tym, że parametr wysokości i gabaryt budynku odnoszą się do określonego rodzaju przeznaczenia terenu, należy uznać, że* ***na terenach tych powstawać mogą także budynki, o funkcji „mieszanej".*** *".*

Tymczasem, stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, ***budynkiem*** jest *taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach*;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez ***budynek mieszkalny jednorodzinny*** *należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej* ***30%*** *powierzchni całkowitej budynku.*

Powyższe oznacza, że **w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna** dla ww. terenu oznaczonego symbolem **MN - U**, **wprowadzono możliwość realizacji usług w formie *budynków mieszanych np. w proporcjach 50/50*, podczas gdy przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, wprost dopuszcza realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej WYŁĄCZNIE w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego** poprzez wydzielenie maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych oraz poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej **30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, **nie zaś zabudowy *mieszanej w proporcjach 50/50* w formie budynku mieszkalno-usługowego**. Innymi słowy, w ramach wskazanego powyżej terenu, w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej, może powstać co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny, w ramach którego istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak

również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż **30%** powierzchni tego budynku, **nie ma zaś prawa powstać budynek mieszkalno-usługowy *o funkcji mieszanej w proporcjach 50/50*.**

Zdaniem organu nadzoru, **realizacja *funkcji mieszanej w proporcjach 50/50* w formie budynków mieszkalno-usługowych pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej, którego legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego**. Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. *„**W planie miejscowym określa się obowiązkowo**: 1) **przeznaczenie terenów** oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*. Również stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. *„**W planie miejscowym określa się obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, **maksymalną wysokość zabudowy**, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i **gabaryty obiektów**;”.*

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

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania

działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

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

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

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, *de facto* będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez możliwość wydzielenia dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach *funkcji mieszanej np. w proporcjach 50/50,* realizowanej w formie budynku mieszkalno-usługowego. Z drugiej zaś strony, **realizacja *funkcji mieszanej np. w proporcjach 50/50*, pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie stanowią, że **w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu**, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz minimalną liczbę i

sposób realizacji miejsc do parkowania. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika,
że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które umożliwiają wydzielenie dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach *funkcji mieszanej np. w proporcjach 50/50,* która nie jest tożsama z zabudową mieszkaniową jednorodzinną**, bowiem definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

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

W świetle przeznaczenia terenu określonego w § 35 pkt 1 uchwały, nie jest zatem możliwa realizacja *budynków mieszanych np. w proporcjach 50/50*, o jakich mowa w ustaleniach tego samego § 35 pkt 2 lit. c oraz **lit.** j uchwały, **bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy**

mieszkaniowej jednorodzinnej powstać może, co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

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

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

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

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

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

Jeżeli zatem, w ramach przeznaczenia podstawowego istnieje **możliwość realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, to zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami, w ramach tego budynku może istnieć jeden lokal mieszkalny, albo 2 lokale mieszkalne, bądź też jeden **lokal mieszkalny i jeden usługowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku**, zaś Rada Miejska w Kałuszynie nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż **30%** powierzchni całkowitej budynku, wobec czego **Rada Miejska w Kałuszynie nie posiada jakichkolwiek kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością do wprowadzania regulacji, które stają w jawnej sprzeczności z ww. przepisami.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Kałuszynie winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu,

że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Kałuszynie, 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 siędo źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

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

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

– § 137 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”*.

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

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15: *„Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. (...) Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziembiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).”*.

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

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

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

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

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216)

zgodnie z którą*: definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*

W tej sytuacji ponownie uznać należy, że Rada Miejska w Kałuszynie nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących *de facto* modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, <u>które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu</u>, które wskazują, iż jedyną możliwą funkcją mieszkaniową jest funkcja realizowania w ramach zabudowy jednorodzinnej. Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych w zakresie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to w ocenie organu nadzoru zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt **VII SA/Wa 694/24**, stwierdzając, że: *„(...) Przechodząc do zakresu zaskarżenia m.p.z.p.m, **Sąd uznał natomiast, że <u>skarga jest zasadna</u>, gdyż Rada Gminy, określając w**: - § 12 pkt 2 lit. b i § 13 pkt 3 lit. b m.p.z.p. realizację wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, - § 14 pkt 2 m.p.z.p. lokalizację wyłącznie jednego wolnostojącego budynku rekreacji indywidualnej na działce budowlanej (lit. a) oraz realizację wyłącznie jednego lokalu w wolnostojącym budynku rekreacji indywidualnej (lit. b), **<u>przekroczyła granice władztwa planistycznego i dokonała w istocie w akcie prawa miejscowego nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących (ustawowych).</u>***

  Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 lutego 2001 r. o sygn. akt K 27/00 (publ. OTK 2001/2/29) wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 u.p.z.p., przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji RP. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania

o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Przepis art. 4 ust. 1 u.p.z.p nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Zatem władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności. Skoro uchwalając plan miejscowy, rada gminy może ingerować w wykonywanie prawa własności, to taka ingerencja musi także uwzględniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a same ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ingerując w prawo własności organy planistyczne gminy muszą wskazać, jakie to wartości (cele) są na tyle istotne (ważnie społecznie), aby uzasadniały ograniczenie prawa własności podmiotu prywatnego.

Ingerencja w sferę własności musi pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów (por. wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09). Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Powyższe regulacje (obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) dawały Radzie Gminy możliwość kształtowania intensywności zabudowy w planie miejscowym poprzez określenie zasad kształtowania formy budynku, proporcji i kształtu bryły budynku, odległości między budynkami,

wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, reglamentowanie ilości kondygnacji, określenie poziomu posadowienia parteru, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy. ***Nie uprawniały natomiast Rady Gminy do decydowania o intensywności zabudowy, poprzez ograniczanie ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej - Prawa budowlanego, i nie jest wobec tego możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego (a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie).*** *Sąd zauważa przy tym, że zgodnie z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.* ***Stwierdza też, że Rada Gminy nie miała ustawowej kompetencji do ograniczania w m.p.z.p. ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach zasad kształtowania zabudowy. Dokonane zaskarżoną uchwałą ustalenia co do ilości lokali mieszkalnych w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, stanowią naruszenie przepisów odnoszących się do treści planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby z ogólnej właściwości organów gminy w zakresie władztwa planistycznego wywodzić uprawnienie organu uchwałodawczego prowadzące, poprzez określone ustalenia m.p.z.p., do ograniczeń w wykonywaniu własności nieruchomości objętych uchwałą, ograniczając liczbę lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej. Organ gminy jest związany granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem w zakresie określonym w art. 15 u.p.z.p. Podstawa prawna do ustalenia liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym z przepisów tych zaś nie wynika (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2631/18).”***;

– 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt **VII SA/Wa 695/24,** stwierdzając, że: *„(...) Przechodząc do zakresu zaskarżenia m.p.z.p.m,* ***Sąd uznał natomiast, że skarga jest zasadna, gdyż Rada Gminy, określając w: - § 11 pkt 3 lit. b realizację wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego***

w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, - § 12 pkt 3 lit. b m.p.z.p. lokalizację wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego lub jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym wolnostojącym, przekroczyła granice władztwa planistycznego i dokonała w istocie w akcie prawa miejscowego nieuprawnionej modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących (ustawowych). *(...) Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Powyższe regulacje (obowiązujące w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały) dawały Radzie Gminy możliwość kształtowania intensywności zabudowy w planie miejscowym poprzez określenie zasad kształtowania formy budynku, proporcji i kształtu bryły budynku, odległości między budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, reglamentowanie ilości kondygnacji, określenie poziomu posadowienia parteru, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy.* ***Nie uprawniały natomiast Rady Gminy do decydowania o intensywności zabudowy, poprzez ograniczanie ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej - Prawa budowlanego, i nie jest wobec tego możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego (a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie).*** *Sąd zauważa przy tym, że zgodnie z art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym jest budynek wolnostojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu*

użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. ***Stwierdza też, że Rada Gminy nie miała ustawowej kompetencji do ograniczania w m.p.z.p. ilości lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych w ramach zasad kształtowania zabudowy. Dokonane zaskarżoną uchwałą ustalenia co do ilości lokali mieszkalnych w wolnostojącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, stanowią naruszenie przepisów odnoszących się do treści planu miejscowego, co w myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. warunkuje stwierdzenie nieważności uchwały w oznaczonej części. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby z ogólnej właściwości organów gminy w zakresie władztwa planistycznego wywodzić uprawnienie organu uchwałodawczego prowadzące, poprzez określone ustalenia m.p.z.p., do ograniczeń w wykonywaniu własności nieruchomości objętych uchwałą, ograniczając liczbę lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej. Organ gminy jest związany granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem w zakresie określonym w art. 15 u.p.z.p. Podstawa prawna do ustalenia liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym z przepisów tych zaś nie wynika (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2631/18).*** *(...)”*;

- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt **VII SA/Wa 1528/24**, stwierdzając, że: *„(...) jak słusznie zauważył skarżący, zaskarżona uchwała narusza także ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 lit. a uchwały. Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami [...] , [...] , [...] , [...], [...] i [...] ustala się* ***przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa****, w szczególności: budynki mieszkalne jednorodzinne z możliwością lokalizowania usług w parterze budynków, stanowiących do 50% ich powierzchni użytkowej. Tym samym, jak słusznie zwrócił uwagę skarżący, Rada ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U i 6MN/U usługi, lokalizowane w parterze budynków jednorodzinnych, mogą stanowić do 50% ich powierzchni użytkowej, podczas gdy, zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez "budynek mieszkalny jednorodzinny" należy rozumieć "budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku".* ***Przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, że powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się w odniesieniu do powierzchni***

<u>całkowitej budynku, a jej wielkość ustalona została na poziomie 30% powierzchni całkowitej budynku</u><u>, nie zaś 50% w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale.</u> ***Rację ma skarżący, że ustalenia uchwały w powyższym zakresie stanowią niedozwoloną z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.*** *Nie można bowiem dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o upzp zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego skutkującym, na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o upzp stwierdzeniem nieważności wadliwych ustaleń w zaskarżonym zakresie. (...)"*;

- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24, stwierdzając, że: *„(...)* ***Unormowania w zakresie określenia ilości lokali mieszkalnych w <u>budynku mieszkalnym jednorodzinnym</u>, określa przepis art. 3 pkt 2a u.p.b., zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.*** *Według zaś § 34 pkt 4 uchwały odnoszącego się do terenu MN1, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MN1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej" oraz odnoszącego się do terenu MNU1 § 35 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem MNU1 ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej", wprowadzono ograniczenie dotyczące liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym.*

  Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rangi ustawowej. Należy też podkreślić, że Rada Miasta nie przeczyła samej zmianie definicji lokalu mieszkalnego jednorodzinnego, jednakże odniosła się do interpretacji definicji ustawowej oraz wskazała na zakres władztwa planistycznego.

*3. **Sąd podzielił zarzut, że ustalenia § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach oznaczonych symbolami: MN1 i MNU1. Unormowania w zakresie określenia ilości lokali lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku**. Według zaś zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt4 uchwały zakazano lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej dla terenów MN1 i MNU1. Trafne jest stanowisko organu nadzoru, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne. W judykaturze nie budzi wątpliwości, że akty prawa miejscowego, jako jedno ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa, nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie {vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt II OSK 1074/19, publ. https://cbois.nsa.gov.pl, dalej: ,,CBOSA"). Rady Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła zaskarżoną uchwałę w oparciu o upoważnienie ustawowe wynikające z u.p.z.p. w stanie prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia. Upoważnienie to, nie zwalnia jednak organów gminy od przestrzegania powszechnie obowiązującego prawa. Norma definicyjna prawa budowlanego ma charakter gwarancyjny dla uczestników procesu budowlanego. Tymczasem, organ gminy może zapewnić ograniczenie realizacji lokali w budynku jednorodzinnym postanowieniami planu jednak nie dokonując zmian w definicjach prawnych zawartych w katach wyższego rzędu.*

*Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa zawartymi w aktach rangi wyższego rzędu. Nie powinny również wymagać od organów architektoniczno-budowlanych interpretacji przepisów planu miejscowego na etapie pozwolenia na budowę w zgodzie z postanowieniami ustawy, jeśli zapisy planu są z nią sprzeczne. **W związku z powyższym należy uznać, że ustalenia zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały we wskazanym powyżej zakresie naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 3 pkt 2a***

ustawy Prawo budowlane.4. Uwzględniając powyższe, wniosek o stwierdzenie nieważności zapisów § 34 pkt 4 oraz § 35 pkt 4 uchwały: „4) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej" zaskarżonej uchwały należało uznać za uzasadniony, ponieważ w uchwale określono w sposób niezgodny z ustawą ograniczenie lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym w zabudowie bliźniaczej.*"*.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24,** po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr **LVIII/669/2024** Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie"*, w którym Sąd stwierdził, że: *„(...) W ocenie NSA, **podzielić należy stanowisko Wojewody**, że brak było podstaw do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania **„mieszkalno-usługowych"** prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych" powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)"*. **NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały** Nr **LVIII/669/2024** Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie",* m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: *„(...), mieszkalno-usługowych (...)"*, z uwagi na fakt, iż *„(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w **§ 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały**, określono: „Dla terenów **zabudowy***

mieszkaniowej jednorodzinnej *z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych,* ***mieszkalno-usługowych*** *i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)",* ***co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego.*** *Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej* ***30%*** *powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że* ***powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku****. **Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane****. W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)".*

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

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym

rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: 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 izbom 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 XXII/147/2026 Rady Miejskiej w Kałuszynie z 28 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych fragmentów Kałuszyna*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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, na podstawie 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/