WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.218.2026

Rada Gminy Stare Babice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/329/2026 Rady Gminy Stare Babice z 15 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Stare Babice, obręb Blizne Łaszczyńskiego – etap II, w zakresie działek ew. nr 283/7, 283/9, 283/11, 283/13, 283/14, 283/16, 294/9, 294/11, 294/12, 294/14, 294/15, 294/17, 295/20, 295/22, 295/24, 295/26, 295/28 i 295/30.*

Uzasadnienie

Na sesji 15 lipca 2026 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr XXXII/329/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Stare Babice, obręb Blizne Łaszczyńskiego – etap II, w zakresie działek ew. nr 283/7, 283/9, 283/11, 283/13, 283/14, 283/16, 294/9, 294/11, 294/12, 294/14, 294/15, 294/17, 295/20, 295/22, 295/24, 295/26, 295/28 i 295/30.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i **art. 28 ust. 2** ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, *„w nawiązaniu do art. 67 ust. 3 pkt 1”* ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 21 lipca 2026 r., za pośrednictwem poczty elektronicznej ePUAP (Identyfikator poświadczenia: ePUAP-UPP182102945), przy piśmie Wójta

Gminy Stare Babice z 21 lipca 2026 r., znak: BORG.0711.36.2026, z kolei rysunek przedmiotowego planu miejscowego, stanowiący załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, został dostarczony w wersji papierowej 27 lipca 2026 r., przy piśmie tego samego organu z 21 lipca 2026 r., znak: RPP.6721.40.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad oraz istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Stare Babice zawiadomienia z 5 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.218.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 29 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.998.2026, wnosząc m.in. o wskazanie w tekście przedmiotowego planu miejscowego regulacji odnoszących się do oznaczenia zawartego na rysunku planu miejscowego pn. *„zieleń izolacyjna o minimalnej szerokości 8,0 m”*.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy.

Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Stare Babice zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą **Nr XXXV/358/17 z 26 października 2017 r.**, zmienioną na podstawie kolejnych uchwał Nr XIV/136/2019 z 28 listopada 2019 r. oraz Nr LX/659/2023 z 29 czerwca 2023 r., zaś Wójt Gminy Stare Babice pismami z **17 lipca 2019 r**. po raz pierwszy wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**

Należy również zauważyć, iż przedmiotowa uchwała została podjęta przez Radę Gminy Stare Babice *„(...) w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego Nr WP-I.4131.67.2025 z dnia 18 kwietnia 2025 r. (...)”*, które zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 22 kwietnia 2025 r., pod pozycją 4207. Powyższym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność uchwały Nr XVI/155/2025 Rady Gminy Stare Babice z 27 marca 2025 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Stare Babice, obręb Blizne Łaszczyńskiego – etap II*, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MW/U, 2MW/U i 3MW/U.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że rozpoczęta procedura planistyczna na podstawie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., winna co do zasady zostać *skonsumowana* tylko raz, w formie podjęcia końcowej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, w ramach jednej procedury planistycznej rozpoczętej podjęciem konkretnej uchwały przystąpieniowej, można co do zasady dokonać uchwalenia tylko jednego planu miejscowego w granicach obszaru objętego tym przystąpieniem. Powyższe wynika z przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., który wprost stanowi, że każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania w takim samym

trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Z ustawy o p.z.p. nie wynika jakakolwiek możliwość wielokrotnego wykorzystania raz już rozpoczętej procedury planistycznej, na potrzeby wielokrotnego podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Wyjątkiem od powyższej reguły jest **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do uchwały, co do której stwierdzono jej nieważność.

Z ww. przepisu wynika zatem możliwość niejako „ponownego" procedowania nad raz już uchwalonym planem miejscowym, jednakże tylko w takim zakresie, jaki wynika z uprzedniego stwierdzenia nieważności, **z obowiązkiem ponowienia określonych czynności wynikających z dyspozycji art. 17 i nast. ustawy o p.z.p.**

Dla przykładu, jeżeli rada gminy w sposób niewłaściwy dokonała rozstrzygnięcia, co do uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, to ponowienie procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do stanu zgodności z przepisami prawa będzie oznaczało obowiązek ponownego głosowania nad tymi uwagami (tak: wyrok NSA z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 467/10, publ. LEX nr 597618).

Z kolei jeżeli stwierdzona zostanie nieważność części uchwały, np. w postaci kilku jednostek terenowych, to ponowienie czynności planistycznych, w wyniku których zostanie ponownie podjęta uchwała, odnosić się może jedynie do tychże jednostek terenowych, nie zaś w odniesieniu do pozostałej części uchwały.

Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważnia do *„naprawienia"* naruszeń prawa, jedynie w odniesieniu do tej części uchwały, która jest wadliwa, a więc tylko w odniesieniu do części, która była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego (na zasadzie analogii: prawomocnego orzeczenia sądu). Powyższe oznacza, że pozostała, spełniająca wymogi zgodności z przepisami prawnymi, część planu miejscowego winna wejść w życie i mieć moc obowiązującą, a zatem nie powinna podlegać ponownemu procesowi sporządzania i ponownego uchwalania.

W świetle powyższego, organy gminy Stare Babice uprawnione były do prowadzenia działań naprawczych, a zakres tych działań wynikał z treści przywołanego powyżej rozstrzygnięcia nadzorczego z 18 kwietnia 2025 r., znak: WP-I.4131.67.2025.

Dokonując analizy prawnej ponownie podjętej, tym razem w trybie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., stwierdzono, iż na rysunku planu miejscowego stanowiącym załącznik nr 1, na terenach oznaczonych symbolami: 1MW/U, 2MW/U i 3MW/U wyznaczona została ***zieleń izolacyjna***

***o minimalnej szerokości 8,0 m*, dla której jednocześnie, w części tekstowej uchwały, brak ustaleń normatywnych dla ww. oznaczenia.**

Tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym: *„**Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.**”*.

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Stare Babice, zawartych w odpowiedzi z 3 sierpnia 2026 r., znak: RPP.6721.50.2026, na pismo organu nadzoru z 29 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.998.2026, **w których wprost stwierdzono, że:** *„(...) **w braku odniesienia w części tekstowej przedmiotowego planu do „zieleni izolacyjnej o minimalnej szerokości 8,0 m” należy uznać, że nie jest to element regulacyjny, tj. wiążący prawnie inwestora lub organy.** W takim razie, należy nawiązanie na rysunku planu do przedmiotowej zieleni traktować jako możliwość pozostawioną inwestorowi, która wpisuje się w uwarunkowania prawne. Do uwarunkowań tych należą przepisy odrębne określające dopuszczalną odległość zabudowy od granicy działki – w zakresie w jakim znajdą zastosowanie wobec oznaczonego sposobu zabudowy. Uwarunkowaniem takim jest również nakaz zachowania odpowiedniego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Inwestor ma możliwość uwzględnienia jej w ramach pasa określonego na rysunku planu jako zieleń izolacyjna. **Wobec powyższego, oznaczenie "zieleń izolacyjna o minimalnej szerokości 8,0 m" nie stanowi samodzielnego rozstrzygnięcia planistycznego, lecz odnosi się do kompozycji i organizacji zagospodarowania przestrzeni w granicach terenu MW/U.** Jego umiejscowienie na rysunku planu nie prowadzi do wyznaczenia nowego terenu planistycznego, nie zmienia ustalonego przeznaczenia terenu ani nie wpływa na granice terenów wyznaczonych w planie miejscowym. Przedmiotowe oznaczenie zostało przedstawione na rysunku planu jako element graficzny zlokalizowany w granicach terenu oznaczonego symbolem MW/U. Nie stanowi ono odrębnego terenu funkcjonalnego, nie zostało wydzielone liniami rozgraniczającymi oraz nie określa samodzielnego przeznaczenia terenu. Przeznaczenie terenu, zasady jego zagospodarowania oraz warunki realizacji zabudowy zostały określone w części tekstowej uchwały, odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem MW/U. **Przede wszystkim, uwzględnienie pasa zieleni izolacyjnej nie wpływa na ustalenie granic terenu oznaczonego jako MW/U ani przestrzennych możliwości jego zabudowy** , które pozostają jasne – z uwzględnieniem warunków technicznych określających wymagane odległości. **Powyższa okoliczność nie dotyczy elementów podstawowych rozstrzygnięć***

planistycznych planu miejscowego. *Nie odnosi się bowiem do przeznaczenia terenu, przebiegu linii rozgraniczających, parametrów zabudowy, wskaźników zagospodarowania ani innych ustaleń determinujących sposób korzystania z nieruchomości. Dotyczy wyłącznie oznaczenia graficznego, które* ***nie funkcjonuje jako samodzielne ustalenie planu****, lecz jako element kompozycyjny zlokalizowany w granicach terenu o jednoznacznie określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania. (...)".*

Jednakże, wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru nie uwzględnił ww. wyjaśnień, z których m.in. wynika, że, *uwzględnienie pasa zieleni izolacyjnej nie wpływa na ustalenie granic terenu oznaczonego jako MW/U ani przestrzennych możliwości jego zabudowy,* bowiem część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż to część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Należy przy tym zauważyć, iż organ nadzoru dokonując kwalifikowanego naruszenia prawa w tym zakresie wziął pod uwagę pozostałe ustalenia planistyczne, w kontekście ich normatywności a tym samym ich wykonalności, stwierdzając, iż w przedmiotowym przypadku sprzeczność, brak korelacji, spójności, w ww. zakresie, należy w sposób bezwzględny rozważać w kategoriach istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części."*;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

(Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej."* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis."* (publ. LEX 418919);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Cześć graficzna planu powinna stanowić*

odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14)." (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku."*;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz,* Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *„Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie,*

w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, przy czym powyższe naruszenie stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Odnosząc się zatem do stanowiska Wójta Gminy Stare Babice, zawartego w przywołanym powyżej piśmie z 3 sierpnia 2026 r., w brzmieniu: *„(...) W razie uznania, że na rysunku planu nie ma miejsca na elementy niewiążące, mające funkcję pomocniczą,* ***wnoszę o rozważanie usunięcia oznaczenia do „zieleni izolacyjnej o minimalnej szerokości 8,0 m” w części graficznej planu, tj. ograniczenie rozstrzygnięcia nadzorczego do tej części.*** *Pozostałe elementy odpowiadają prawu niezależnie od ewentualnego usunięcia tego oznaczenia. Ani jego pozostawienie ani usunięcie nie prowadzi do uznania, że doszło w pozostałym zakresie ustaleń planistycznych do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu albo istotnego naruszenia trybu jego sporządzania w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”,* **organ nadzoru nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych do ich uwzględnienia w ramach niniejszego postępowania nadzorczego.**

Należy bowiem wskazać, że skoro, zarówno zgodnie z legendą, w planie miejscowym ustalono:

- *nieprzekraczalną linię zabudowy*;
- *nieprzekraczalną linię zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 16 m*;
- *nieprzekraczalną linię zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 19 m*,

jak również zgodnie z treścią ustaleń zawartych w:

- **§ 2 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 2)* ***nieprzekraczalnej linii zabudowy*** *– należy przez to rozumieć,* ***wyznaczoną na rysunku planu,*** *linię określającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, w jakiej można sytuować nadziemne części budynku;”*;

- **§ 4 pkt 1 i pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i kształtowania krajobrazu ustala się: 1)* ***nakaz sytuowania budynków*** *z uwzględnieniem* ***wskazanych na rysunku planu*** *wymiarów w jakich wyznaczono* ***nieprzekraczalne linie zabudowy****, z zastrzeżeniem pkt. 2; 2) dopuszczenie wysunięcia poza nieprzekraczalne linie zabudowy pochylni i spoczników oraz, na odległość nie większą niż 1,5 m, okapów, gzymsów, wykuszy, balkonów i schodów zewnętrznych;”*;
- **§ 11 pkt 9** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z zabudową usługową, oznaczonych na rysunku planu symbolami* ***1MW/U, 2MW/U*** *ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 9) maksymalną wysokość budynków: a) dla części terenu wyznaczonego* ***nieprzekraczalną linią zabudowy*** *- 14,0 m, b) dla części terenu wyznaczonego* ***nieprzekraczalną linią zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 16 m*** *– 16,0 m, c) dla części terenu wyznaczonego* ***nieprzekraczalną linią zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 19 m*** *– 19,0 m;”*;
- **§ 12 pkt 10** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z zabudową usługową, oznaczonego na rysunku planu symbolem* ***3MW/U*** *ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 10) maksymalną wysokość budynków: a) dla części terenu wyznaczonego* ***nieprzekraczalną linią zabudowy*** *- 14,0 m, b) dla części terenu wyznaczonego* ***nieprzekraczalną linią zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 16 m*** *– 16,0 m, c) dla części terenu wyznaczonego* ***nieprzekraczalną linią zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 19 m*** *– 19,0 m;”*,

to skutkiem stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały tylko w części graficznej, zgodnie z postulatem wyrażonym w ww. piśmie, w zakresie oznaczenia *zieleni izolacyjnej o minimalnej szerokości 8,0 m* <u>byłoby doprowadzenie *de facto* do *„urwania”* *nieprzekraczalnej linii zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 19 m*</u>, które tym samym nie domykałyby obszarów dopuszczonej zabudowy, gdyż byłyby wyznaczone <u>tylko na fragmencie terenów oznaczonych symbolami: 1MW/U, 2MW/U i 3MW/U.</u>

Tymczasem, brak „domykania” linii zabudowy skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego zakwalifikowania możliwości inwestycyjnych w ramach poszczególnych terenów.

Na potwierdzenie powyższego, w kontekście tzw. „niedomkniętych linii zabudowy”, należy przywołać m.in. wyrok:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lipca 2024 r., sygn. akt **II OSK 1444/23**, w którym stwierdzono, że: *„(...) Na uwzględnienie zasługuje również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6*

w zw. z art. 28 u.p.z.p. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. linie zabudowy. Celem wyznaczenia linii zabudowy jest ***jednoznaczne określenie obszaru, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy.*** *Obszar ten nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.* ***W części graficznej zaskarżonego w niniejszej sprawie planu miejscowego linie zabudowy*** *określone na niektórych terenach (np. MU w zachodniej części planu, MW w północnej części planu, UC w południowo-wschodniej części planu), gdzie ma być realizowana nowa zabudowa, bądź rozbudowa zabudowy istniejącej,* ***są nieprecyzyjne i nie "domykają" obszaru dopuszczonej zabudowy - są wyznaczone tylko na fragmentach tych terenów, "urywają się" - nie określają tym samym, w którym miejscu faktycznie obowiązują, a tym samym mogą budzić wątpliwości interpretacyjne co do rozstrzygnięcia, na których częściach terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi możliwa jest realizacja zabudowy.*** *Określenie granic obszaru, na którym plan ustala sytuowanie zabudowy, poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy, w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, co do możliwości jej sytuowania, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Podsumowując, skoro na rysunku planu wyznaczono linie zabudowy na niektórych terenach w sposób fragmentaryczny, bez możliwości jednoznacznego określenia punktu do którego mają one obowiązywać, to tym samym nie wyznaczono obszaru, na którym może być lokalizowana zabudowa, o której mowa w ustaleniach planu. W konsekwencji plan miejscowy jest w tym zakresie nieprecyzyjny i nieczytelny, a jego stosowanie może prowadzić do dowolności w interpretacji jego zapisów. Określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż dopiero to stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. (...)"*;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt **IV SA/Wa 3706/15**, zgodnie z którym: *„(...) Na sesji w dniu 30 października 2014 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawa, podjęła uchwałę Nr XCI 11/2382/20147 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wierzbna w rejonie ul. Krasickiego. W dniu 1 grudnia 2014 r. Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-1.4131.181.2014.MO stwierdzające nieważność ww. uchwały w części (...). Wojewoda wskazał również, że wyznaczone na rysunku planu obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy nie*

określają w sposób jednoznaczny granic obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej. (...) ***W ocenie organu nadzoru, wyznaczone na tych terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne i nie "domykają" obszaru dopuszczonej zabudowy (nie określają obszaru tzw. "ruchu budowlanego"), gdyż są wyznaczone tylko na fragmencie terenu.*** *(...) Miasto Stołeczne Warszawa wywiodło skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 1 grudnia 2014 r.* ***Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 429/15 skargę oddalił, wskazując, że podziela w całości stanowisko organu nadzorczego****, co do konieczność stwierdzenia nieważności uchwały z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wierzbna w rejonie ul. Krasickiego w zakresie wskazanym w rozstrzygnięciu nadzorczym. (...)* ***Sąd zgodził się także ze stanowiskiem organu nadzorczego odnośnie do wadliwości uchwały planistycznej polegającej na nieprecyzyjnym wyznaczeniu linii zabudowy w odniesieniu do szeregu jednostek planistycznych.*** *Zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczają na rysunku planu "najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej ulicy, linii rozgraniczającej ciągu pieszego, linii rozgraniczającej placu, linii rozgraniczającej innego terenu lub innych obiektów i urządzeń (...).". Natomiast obowiązujące linie zabudowy, zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały, wyznaczają na rysunku planu "usytuowanie zewnętrznej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku (...)". Celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonych powyżej definicji.* ***Linie zabudowy określone na terenach, gdzie ma być realizowana nowa zabudowa, bądź rozbudowa zabudowy istniejącej, są nieprecyzyjne i nie "domykają" obszaru dopuszczonej zabudowy, gdyż- jak wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym - są wyznaczone tylko na fragmentach tych terenów, "urywają się" nie określają tym samym, w którym miejscu one faktycznie obowiązują, a tym samym nie przesądzają, na których częściach terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi możliwa jest realizacja budynków.*** *Tym samym, lokalizowanie zabudowy na wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym terenach nie zostało jednoznacznie określone, co umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od interpretacji organu wydającego*

pozwolenie na budowę na podstawie ustaleń tego planu. Odnosząc się do stwierdzenia skarżącego, iż standardowo wyznaczone linie zabudowy (dookoła terenu) nie określają w jakikolwiek sposób odległości między sąsiednimi budynkami ani możliwości sytuowania zabudowy wewnątrz terenu, Sąd stwierdził, że zasady sytuowania budynków na działce budowlanej oraz związanych z nimi urządzeń, jak również zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, regulują przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Natomiast określenie granic obszaru, na którym plan ustala sytuowanie zabudowy, poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy, w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, co do możliwości jej sytuowania, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto z § 9 ust. 4 i ust. 5 pkt 2 uchwały wynika, że lokalizowanie zarówno nowej zabudowy, jak też rozbudowy zabudowy istniejącej, musi być zgodne z ustalonymi na rysunku planu liniami zabudowy, a więc powinno mieścić się w granicach obszaru wyznaczonego tymi liniami zabudowy. Skoro zatem na rysunku planu ***wyznaczono linie zabudowy w sposób fragmentaryczny, bez możliwości jednoznacznego określenia punktu do którego mają one obowiązywać, to tym samym nie wyznaczono obszaru, na którym może być lokalizowana zabudowa, o której mowa w ustaleniach planu****. Nieprawidłowości te skutkują tym, że plan miejscowy jest w tym zakresie nieprecyzyjny i nieczytelny, a jego stosowanie może prowadzić do dowolności w interpretacji jego zapisów. Określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż dopiero to stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Skargę kasacyjną od wyroku z dnia 24 kwietnia 2015 r. wniosło Miasto Stołeczne Warszawa (...). Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt* ***II OSK 2008/15****, uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, stwierdzając iż skarga kasacyjna posiada usprawiedliwione podstawy, aczkolwiek nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie. (...) NSA za trafny uznał jednak zarzut naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a., art. 147 § 1 p.p.s.a. które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez aprobatę stwierdzenia nieważności planu miejscowego pomimo braku naruszenia zasad jego sporządzenia w zakresie wrysowania linii zabudowy na terenach i fragmentach terenów - działek - objętych skargą. (...)* ***W ocenie NSA, Sąd I instancji trafnie uznał, że doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego z uwagi na brak wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy określającej w jednoznaczny sposób obszar, na którym dopuszczona została ustaleniami uchwały zabudowa.*** *Mając jednak na uwadze,*

że na terenach objętych rozstrzygnięciem nadzorczym znajdują się wyraźnie wyodrębnione fragmenty przeznaczone pod zabudowę i obwiedzione zamkniętymi liniami zabudowy, NSA nakazał rozważyć, czy zasadne było stwierdzanie nieważności dla całych jednostek terenowych w kontekście zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących konkretnie wskazanych w niej działek ewidencyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że nie przesądza iż nie ma konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych wydzielonych w planie liniami rozgraniczającymi w sytuacji, gdy na części tych jednostek - poszczególnych działkach ewidencyjnych wyznaczone zostały linie zabudowy zakreślające obszary "ruchu budowlanego". Zobowiązał Sąd I instancji do dokonania tej oceny. (...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje: Przystępując do oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w pierwszej kolejności wzgląd należy mieć na to, iż niniejsza sprawa była już przedmiotem oceny dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2015 r. o sygn. akt II OSK 2008/14, którym uchylono wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 429/15, przekazując sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania. (...) Rozpoznając niniejszą sprawę wskazać należy, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2015 r. nakazał Sądowi dokonanie wnikliwego zbadania, czy - wobec wykazania w skardze kasacyjnej przez Miasto Stołeczne Warszawa, że na terenach objętych rozstrzygnięciem nadzorczym znajdują się wyraźnie wyodrębnione fragmenty przeznaczone pod zabudowę i obwiedzione zamkniętymi liniami zabudowy zasadne było stwierdzanie nieważności dla całych jednostek terenowych, a nie w zakresie konkretnie wskazanych działek ewidencyjnych, na których linia zabudowa została wyznaczona wadliwie. Sąd dokonał zatem ustaleń w tym zakresie i doszedł do przekonania, iż w rozpoznanej sprawie zasadnie organ nadzoru stwierdził nieważność uchwały w zakresie całych jednostek terenowych. (...) ***Sad uznał, że stwierdzenie nieważności planu w zakresie całych jednostek planistycznych, w których określono linii zabudowy w sposób nie zamknięty było prawidłowe.*** *(...) zdaniem Sądu, wykazane przez organ nadzorczy na rozprawie w dniu 27 września 2016 r. niespójności czy niedokładności w oznaczeniu linii zabudowy i wskazywaniu przez organ uchwałodawczy granic działek ewidencyjnych, również przemawia za zasadnością stwierdzenia nieważności planu w zakresie całych jednostek redakcyjnych. Wskazanie konkretnych działek ewidencyjnych mogłoby bowiem, szczególnie w razie zmiany stanu prawnego, bądź błędnego odszyfrowania granic działki ewidencyjnej objętej rozstrzygnięciem nadzorczym, przesądzać o obarczeniu rozstrzygnięcia nadzorczego błędem. (...)".*

Podkreślić zatem należy, że brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę (tzw. zgody budowlanej), w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego.

Należy przy tym podkreślić, iż kwestia „urwanych" linii zabudowy stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności w całości.

W tym kontekście należy zauważyć, iż stwierdzając nieważność przedmiotowej uchwały jedynie w odniesieniu do części graficznej w zakresie oznaczenia *zieleni izolacyjnej o minimalnej szerokości 8,0 m*, o co wnosił Wójt Gminy Stare Babice w ww. piśmie z 3 sierpnia 2026 r., doprowadziłoby *de facto* do sytuacji, w której **nieprzekraczalne linie zabudowy byłyby wyznaczone w sposób fragmentaryczny**, **bez możliwości jednoznacznego określenia w jaki sposób należy sytuować budynki poza tą linią**.

Tym samym, podstawowy cel wyznaczenia takiej linii nie zostałby zrealizowany z uwagi na fakt, iż z części graficznej nie wynikałby obszar, na którym może być lokalizowana zabudowa, o której mowa w ustaleniach części tekstowej planu i to w sytuacji, w której usytuowanie takiej linii w konkretnej przestrzeni jest podstawowym elementem kształtowania przestrzeni, w ramach harmonijnej całości, przy uwzględnieniu uporządkowanych relacji przestrzennych wpisujących się w ustawową definicję ładu przestrzennego, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z ustawowymi wymogami wynikającymi z dyspozycji art. 1 ust. 1, art. 1 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.

Wskazane powyżej nieprawidłowości skutkowałyby tym, że plan miejscowy byłby w tym zakresie nieprecyzyjny i nieczytelny, a jego stosowanie mogłoby prowadzić do dowolności w interpretacji jego zapisów.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których **stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji** przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 2 i pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, takie niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, stanowią także o braku powiązania rysunku planu z jego tekstem, co narusza również przepis art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu **w sposób precyzyjny** wskazano również w wyrokach:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r. sygn. akt **II OSK 2008/15**, w którym stwierdzono m.in. że: *„(...) Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.* ***wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi*** *(art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne. (...) Sąd I instancji trafnie uznał, że doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego z uwagi na* ***brak wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy określającej w jednoznaczny sposób obszar, na którym dopuszczona została ustaleniami uchwały zabudowa.*** *Mając na uwadze, że w skardze kasacyjnej podnosi się, iż na terenach objętych rozstrzygnięciem nadzorczym znajdują się wyraźnie wyodrębnione fragmenty przeznaczone pod zabudowę i obwiedzione zamkniętymi liniami zabudowy rozważyć jednak należy, czy zasadne było stwierdzenie nieważności dla całych jednostek terenowych w zakresie, w jakim nie są one dotknięte wadą polegającą na niewłaściwym wrysowaniu linii zabudowy, nawet jeśli, co podnosi organ nadzoru w odpowiedzi na skargę kasacyjną, naruszenia dotyczące linii zabudowy dotyczą większej powierzchni terenów, w odniesieniu do których wydane zostało rozstrzygnięcie nadzorcze. Rozważania Sądu I instancji w tym przedmiocie są bardzo ogólne i pozwalają Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu na ocenę w tym zakresie skargi kasacyjnej. Dlatego też rozpoznając sprawę ponownie Sąd I instancji oceni, czy zasadne było stwierdzanie nieważności dla całych jednostek terenowych w kontekście zarzutów skargi kasacyjnej dotyczących konkretnie wskazanych w niej działek ewidencyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny nie przesądza również, że nie ma konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych wydzielonych w planie liniami rozgraniczającymi w sytuacji, gdy na części tych jednostek 200- poszczególnych działkach ewidencyjnych*

- wyznaczone zostały linie zabudowy zakreślające obszary "ruchu budowlanego". Do dokonania tej oceny zobowiązany jest Sąd I instancji.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r. sygn. akt **II OSK 2579/17**, w którym stwierdzono m.in. że: „*Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń, co do linii zabudowy, poza uznaniem ich za obowiązkowy element ustaleń planu. Żadnych dodatkowych ograniczeń nie można również wyprowadzić z § 7 pkt 8 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt **II OSK 1353/14**, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu,* ***lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych,*** *którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2016 r., sygn. akt **II OSK 3196/14**, w którym uznano, iż: *„należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy,* ***nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p****.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 kwietnia 2015 r., sygn. akt **IV SA/Wa 429/15**, w którym stwierdzono, że: „*Nie można jednakże przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym "wyznaczono dokładne linie zabudowy, określające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej", bowiem nie znajduje to potwierdzenia na rysunku planu, w odniesieniu do terenów wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym. Linie zabudowy określone na ww. terenach są nieprecyzyjne i nie "domykają" obszaru dopuszczonej zabudowy, gdyż, jak wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym, są wyznaczone tylko na fragmentach tych terenów, "urywają się" nie określają tym samym, w którym miejscu one faktycznie obowiązują, a tym samym nie*

*przesądzają, na których częściach tych terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, możliwa jest realizacja budynków (zarówno nowych, jak i podlegających rozbudowie). **W związku z powyższym, lokalizowanie zabudowy na wskazanych w rozstrzygnięciu nadzorczym terenach, nie zostało jednoznacznie określone, a więc umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od interpretacji organu wydającego pozwolenie na budowę na podstawie ustaleń tego planu. Skoro zatem plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorakiej interpretacji organów**.”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy zawarte w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej, w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Stwierdzić zatem należy, iż w przedmiotowej uchwale doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co oznacza istotne naruszenie zarówno § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 2 i pkt 6 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na fakt, iż *zieleń izolacyjna o minimalnej szerokości 8,0 m* znajduje się na wszystkich terenach objętych planem, przeznaczonych pod zabudowę, tj. na terenach oznaczonych symbolami: 1MW/U, 2MW/U oraz 3MW/U.

Biorąc bowiem pod uwagę treść ustaleń zawartych, m.in. w **§ 4 pkt 1** uchwały, z których wprost wynika nakaz lokalizowania nowej zabudowy zgodnie z ustalonymi na rysunku planu liniami zabudowy, to oznaczałoby w tej sytuacji, że wzdłuż zachodnich linii rozgraniczających tereny 1MW/U, 2MW/U oraz 3MW/U, *nieprzekraczalna linia zabudowy dla budynków o maksymalnej wysokości 19 m* byłaby „urwana”, czyli niedomykająca obszarów dopuszczonej zabudowy. W związku z powyższym, nie określałaby obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, bowiem byłaby wyznaczona tylko na fragmentach ww. terenów, a tym samym nie przesądzałaby, na której części terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę. Tym samym,

brak „domykania” linii zabudowy skutkowałby brakiem możliwości jednoznacznego zakwalifikowania możliwości inwestycyjnych w ramach poszczególnych terenów. Innymi słowy, z ustaleń planu miejscowego nie wynikałoby wprost, gdzie mają być lokalizowane nowe budynki, bądź rozbudowywane, w przyszłości, budynki już istniejące.

Tymczasem, sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu, budowy nowych budynków na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych i precyzyjnie określający te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Organ nadzoru wskazuje także, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, które stanowi kolejną samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W kontekście powyższego naruszenia należy wskazać, iż zgodnie z treścią uzasadnienia do podjętej uchwały: *„Dnia 28 kwietnia 2026 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (Sygn. akt II OSK 76/23), który uchyla zaskarżony wyrok WSA i oddala skargę w przedmiocie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wobec powyższego* ***Wójt Gminy Stare Babice podjął czynności zmierzające do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów 1MW/U, 2MW/U i 3MW/U, wobec których Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność rozstrzygnięciem nadzorczym****. Dokonano analizy czynności, o których mowa w* ***art. 17*** *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uznano, że w odniesieniu do przedmiotowej uchwały* ***nie zachodzi konieczność ponowienia ww. czynności, ponieważ przyjęte rozwiązania nie odbiegają od pierwotnych założeń projektowych poddanych uzgodnieniom oraz wyłożeniu do publicznego wglądu****.”.*

Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w **art. 17** ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. Należy zauważyć, że inaczej niż pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy

za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań, w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji **art. 17** ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r**., organ wykonawczy gminy, winien zatem dokonać kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określeniu formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego i rozpatrzeniu wniosków, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4);
- sporządzeniu prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5);
- wystąpieniu o opinie o projekcie planu (art. 17 pkt 6 lit. a);
- wystąpieniu o uzgodnienie projektu planu (art. 17 pkt 6 lit. b);
- wystąpieniu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. c);
- **wprowadzeniu zmian** wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni

oraz zorganizowaniu w tym czasie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);

- wyznaczeniu w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia **okresu wyłożenia projektu planu** (art. 17 pkt 11);
- rozpatrzeniu uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
- **wprowadzeniu zmian** do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13);
- **przedstawieniu radzie gminy projektu planu** miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (art. 17 pkt 14).

Z kolei z przepisu **art. 19** ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, to **procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie.**

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

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

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

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

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

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

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

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

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

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

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że <u>wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym przeprowadzenia ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu</u>. Zaniechanie powyższego stanowi istotne naruszenie trybu

sporządzania planu miejscowego, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Organ nadzoru dokonał, zarówno ponownej analizy, podjętej przez Radę Gminy Stare Babice uchwały Nr **XVI/155/2025** z 27 marca 2025 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Stare Babice, obręb Blizne Łaszczyńskiego – etap II*, **wraz z projektem podlegającym wyłożeniu** do publicznego wglądu w terminie od 23 stycznia 2024 r. do 15 lutego 2024 r., jak również **porównania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przygotowanego na sesję 15 lipca 2026 r.**, dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Stare Babice pod adresem: *https://bip.stare-babice.pl/kategorie/387-projekty-uchwal-z-2026-roku/artykuly/997-projekty-uchwal-sesje-w-dniu-15-lipca-2026r?lang=PL,* **z wersją uchwały przekazaną radnym, w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także z ostateczną wersją uchwały podjętą w dniu 15 lipca 2026 r. podczas XXXII sesji Rady Gminy Stare Babice i przekazaną organowi nadzoru celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi, z której wynika, że:**

- w projekcie uchwały, który podlegał wyłożeniu do publicznego wglądu w terminie od 23 stycznia 2024 r. do 15 lutego 2024 r. oraz w podjętej przez Radę Gminy Stare Babice uchwale Nr **XVI/155/2025** z 27 marca 2025 r., zawarto ustalenia w ramach:
  - **§ 2 pkt 7** uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 7)* ***zieleni izolacyjnej*** *– należy przez to rozumieć nasadzenia zieleni głównie zimozielonej, o zwartej strukturze, kształtowane w formie trzech pasów, piętrowo (zieleń niska, średnia i wysoka).”*;
  - **§ 11 pkt 12 i pkt 13** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z zabudową usługową, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW/U, 2MW/U ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...)* ***12) nakaz realizacji zieleni izolacyjnej, o minimalnej szerokości 8,0 m, zgodnie z rysunkiem planu, z uwzględnieniem pkt 13; 13) w pasie zieleni izolacyjnej zakaz lokalizacji budynków****”;*
  - **§ 12 pkt 13 i pkt 14** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z zabudową usługową, oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MW/U ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...)* ***13) nakaz realizacji zieleni izolacyjnej, o minimalnej szerokości 8,0 m, zgodnie z rysunkiem planu, z uwzględnieniem pkt 14; 14) w pasie zieleni izolacyjnej zakaz lokalizacji budynków;****”*;

– w projekcie uchwały, który przekazano radnym wraz z zawiadomieniem o zwołaniu sesji w dniu 15 lipca 2026 r., sformułowano ustalenia w brzmieniu:
  - **§ 2 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5)* ***zieleni izolacyjnej*** *– należy przez to rozumieć nasadzenia zieleni głównie zimozielonej, o zwartej strukturze, kształtowane w formie trzech pasów, piętrowo (zieleń niska, średnia i wysoka).”*;
  - **§ 11 pkt 12 i pkt 13** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z zabudową usługową, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW/U, 2MW/U ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...)* ***12) nakaz realizacji zieleni izolacyjnej, o minimalnej szerokości 8,0 m, zgodnie z rysunkiem planu, z uwzględnieniem pkt 13; 13) w pasie zieleni izolacyjnej zakaz lokalizacji budynków;*** *”*;
  - **§ 12 pkt 13 i pkt 14** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wraz z zabudową usługową, oznaczonego na rysunku planu symbolem 3MW/U ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...)* ***13) nakaz realizacji zieleni izolacyjnej, o minimalnej szerokości 8,0 m, zgodnie z rysunkiem planu, z uwzględnieniem pkt 14; 14) w pasie zieleni izolacyjnej zakaz lokalizacji budynków;***”,

podczas gdy w wersji końcowej uchwały Nr XXXII/329/2026 z 15 lipca 2026 r. podjętej przez Radę Gminy Stare Babice, **brak wskazanych wyżej ustaleń. Tym samym należy stwierdzić, iż w stosunku do wersji projektu uchwały podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu, a także przekazanej radnym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, DOKONANO ZMIANY w wersji finalnej uchwały polegającej na usunięciu z jej części tekstowej ww. treści ustaleń zawartych w: § 2 pkt 5, § 11 pkt 12 i pkt 13, § 12 pkt 13 i pkt 14, odnoszących się do zieleni izolacyjnej, pomimo braku ponowienia jakichkolwiek czynności proceduralnych**.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach samego Wójta Gminy Stare Babice, zawartych w odpowiedzi z 7 sierpnia 2026 r., znak: RPP.6721.54.2026, na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 5 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.218.2026, z których wynika, że: *„(...) Z projektu uchwały podczas sesji,* ***przed przystąpieniem do głosowania w ramach autopoprawki wójta****, w ramach inicjatywy uchwałodawczej,* ***zostały usunięte zapisy*** *w § 2 pkt 5, w § 11 pkt 12 i 13 oraz § 12 pkt 13 i 14. Po zgłoszonej autopoprawce oraz ostatecznej treści uchwały uwzględniającej w/w autopoprawkę,*

radni przystąpili do głosowania uwag nieuwzględnionych przez Wójta, a następnie samej uchwały. Uchwalona treść uchwały jest tożsama z jej ostateczną wersją przedstawioną przed przystąpieniem do głosowania. (...)”.

Tymczasem, zarówno z nagrania posiedzenia XXXII sesji Rady Gminy Stare Babice z 15 lipca 2026 r., dostępnego pod linkiem: *https://radni.tv/lista/?idu=7&id=9683*, jak i z udostępnionych materiałów na sesję **nie wynika, iż do ww. projektu uchwały zgłoszone były jakiekolwiek autopoprawki.** Należy przy tym podkreślić, iż sama **Rada Gminy Stare Babice nie stwierdziła konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w powyższym zakresie. Co więcej z uzasadnienia do podjętej uchwały wynika, że Rada Gminy Stare Babice dokonała analizy czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. i uznała, że przyjęte rozwiązania nie odbiegają od pierwotnych założeń projektowych poddanych uzgodnieniom i wyłożeniu do publicznego wglądu, a zatem Rada Gminy Stare Babice nie dokonywała żadnych zmian w tym zakresie i potwierdziła, że projekt podlegający uchwaleniu jest tym samym projektem, co wcześniejsza uchwała podlegająca rozstrzygnięciu nadzorczemu (w odniesieniu do jednostek terenowych objętych procedurą naprawczą).**

Mając na uwadze powyższe należy uznać, iż zmiany dotyczące usunięcia definicji zieleni izolacyjnej oraz nakazu jej realizacji i zakazu lokalizacji budynków w pasie tej zieleni, zostały wprowadzone **po sesji**, w czasie której podjęto ww. uchwałę. **Tymczasem żaden przepis prawa nie upoważnia do wprowadzenia jakichkolwiek zmian w podjętej już uchwale.**

Podkreślić przy tym należy, iż **projekt planu miejscowego** *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Stare Babice, obręb Blizne Łaszczyńskiego – etap II* **wyłożony do publicznego wglądu oraz projekt przedmiotowego planu przekazany radnym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierał ustalenia w zakresie oznaczenia zieleni izolacyjnej zarówno w części graficznej, jak i w części tekstowej projektu planu miejscowego.**

Natomiast, w części tekstowej uchwały przekazanej organowi nadzoru w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., brak regulacji odnoszących się do oznaczenia *zieleni izolacyjnej o minimalnej szerokości 8 m*. Zatem nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Rady Gminy Stare Babice zawartym w uzasadnieniu przedmiotowej uchwały: „(…) *że przyjęte rozwiązania nie odbiegają od pierwotnych założeń projektowych poddanych uzgodnieniom i wyłożeniu do publicznego wglądu. (…)”*.

Dokonując powyższych zmian w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu oraz przekazanej radnym do uchwalenia, **nie dokonano**

żadnego ponowienia czynności planistycznych, w tym zakresie. **Dodatkowo, skutkiem tych działań jest sprzeczność części graficznej z częścią tekstową przedmiotowej uchwały.**

Należy podkreślić, że w tym przypadku zieleń izolacyjna to jeden z czynników, które świadczą o atrakcyjności i mają wpływ na jakość życia oraz zdrowie mieszkańców. Zieleń izolacyjna pełni różne funkcje: pochłanianie zanieczyszczeń, ochrona przed smogiem, zatrzymanie wody (mała retencja) czy zabezpieczenie przed hałasem. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 2189/21 podkreślił, że: *„Rzeczywista poprawa jakości życia mieszkańców to jeden z podstawowych celów zasady zrównoważonego rozwoju. Wprowadzenie w kwestionowanym planie miejscowym […] zieleni izolacyjnej chroniącej przed emisjami pochodzącymi z planowanej drogi zbiorczej, w istotnym stopniu przyczynia się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 u.p.z.p.).”*.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli dokonano tak istotnych zmian, **polegających na usunięciu z części tekstowej przedmiotowego planu ustaleń dotyczących zieleni izolacyjnej (nie jest przy tym wiadomym na jakim etapie dokonano tych zmian tj. czy trakcie sesji czy już po jej zakończeniu), to w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami, konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, by każdy kto będzie zainteresowany projektowanymi rozwiązaniami przestrzennymi miał możliwość odniesienia się do nich**. **Postępując w inny sposób naruszono, w sposób istotny, tryb sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku istotnym naruszeniem art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 13 i pkt 14, art. 19 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.**

Nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniono **w sposób istotny** plan miejscowy, **już po uchwaleniu**, tj. po podjęciu przez Radę Gminy Stare Babice uchwały Nr XXXII/329/2026.

Zaniechanie ponownego wyłożenia do publicznego wglądu tak zmienionego projektu planu miejscowego, oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż projekt podlegający partycypacji społecznej, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.

Biorąc pod uwagę powyższe zmiany w zakresie ustaleń części tekstowej uchwały, polegające na usunięciu zapisów dotyczących zieleni izolacyjnej, która jednocześnie została wyznaczona na rysunku planu miejscowego na wszystkich terenach objętych planem, stwierdzić należy, że w tym przypadku doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania

planu miejscowego, co stanowi samoistną przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały w całości, także z tej przyczyny.

Organ nadzoru wskazuje, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu dla terenów objętych zmianami, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona, czy wręcz uniemożliwiona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. **Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.**

W tej sytuacji uznać należy, iż osoby zainteresowane ustaleniami planu, pozbawione zostały w ten sposób ochrony swoich interesów (kwestia partycypacji społecznej w procedurze tworzenia planu miejscowego). Należy przy tym podkreślić, iż konieczność stwierdzenia obowiązku ponowienia czynności planistycznych dotyczy nie tylko organu wykonawczego, ale również organu uchwałodawczego, bowiem zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1629/09, w którym Sąd stwierdził: *„Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponowienia uzgodnień (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwym jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy*

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1608/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1179/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 706/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 27/19, dod. publ. Legalis Numer 1895474;

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 66/09, dod. publ. Legalis Numer 221665.

Z przytoczonego powyżej stanowiska judykatury wynika sposób rozumienia partycypacji społecznej w procesie sporządzania uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy zaznaczyć, iż po wprowadzeniu zmian dotyczących usunięcia z tekstu uchwały ustaleń dotyczycących zieleni izolacyjnej **nie ponowiono** jakiejkolwiek czynności proceduralnej.

Przedmiotowa uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została zatem uchwalona przez Radę Gminy Stare Babice, a następnie zmieniona, **bez ponownego wyłożenia**, co oznacza, iż osoby zainteresowane zapoznane zostały z zasadniczo różnymi ustaleniami planistycznymi. Powyższe stanowi kwalifikowane, a więc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W kontekście powyższego naruszenia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia, zarówno zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy

o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za *istotne* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. 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 XXXII/329/2026 Rady Gminy Stare Babice z 15 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie Stare Babice, obręb Blizne Łaszczyńskiego – etap II, w zakresie działek ew. nr 283/7, 283/9, 283/11, 283/13, 283/14, 283/16, 294/9, 294/11, 294/12, 294/14, 294/15, 294/17, 295/20, 295/22, 295/24, 295/26, 295/28 i 295/30*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/