



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 lipca 2026 r.

WP-I.4131.197.2026

Rada Gminy Siedlce

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/366/2026 Rady Gminy Siedlce z 25 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Siedlce w części obrębu geodezyjnego Golice-Kolonia, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2, w zakresie w jakim nie zalicza strefy ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu do ustaleń planu dotyczących obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.
- § 3 pkt 18, w odniesieniu do sformułowania: „(...) a w stosunku do innych niż budynki obiektów budowlanych – stanowi zewnętrzny, pionowy gabaryt, mierzony od poziomu gruntu do najwyższego punktu lub najwyższej krawędzi obiektu budowlanego. W przypadku lokalizacji innego niż budynek obiektu budowlanego na nierównym terenie, poziom gruntu należy wyznaczać jako średnią z wartości warstw terenu w obrębie posadowienia obiektu;”, w zakresie w jakim odnosi się do obiektów małej architektury;
- § 12 pkt 5 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) budynku mieszkalno – usługowym, budynku usługowo – mieszkalnym (...);
- § 12 pkt 5 lit. e;
- § 17 pkt 4 lit. b;
- § 21 pkt 3 lit. a tiret drugie, w odniesieniu do: „(...) zmienna w przedziale od 5,0 m do 7,0 m, (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 25 czerwca 2026 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XXVIII/366/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Siedlce w części obrębu geodezyjnego Golice-Kolonia.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*” oraz art. 67 ust. 3 i ust. 5 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 29 czerwca 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-ee8e4219-83bb-4249-9a81-586d3b8c7195), przy piśmie Wójta Gminy Siedlce z 26 czerwca 2026 r., znak: RG.0711.19.2026.HK, a także po raz drugi, 2 lipca 2026 r., wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 2 lipca 2026 r., znak: RG.0711.19.2026. Z kolei rysunek przedmiotowego planu miejscowego, stanowiący załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały, został dostarczony w wersji papierowej 16 lipca 2026 r., przy piśmie ww. organu z 13 lipca 2026 r., znak: RG.0711.19.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.197.2026.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 8 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.908.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Siedlce, złożone w piśmie z 13 lipca 2026 r., znak: RG.0711.19.2026, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie 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 Siedlce zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XIV/179/2019 z 28 listopada 2019 r., zmienionej uchwałą Nr: LXIII/907/2023 z 28 grudnia 2023 r., IV/33/2024 z 27 czerwca 2024 r., XI/122/2024 z 27 grudnia 2024 r. oraz XVIII/228/2025 z 28 sierpnia 2025 r., zaś Wójt Gminy Siedlce pismem z **11 kwietnia 2022 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności: 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4; 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz*

z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania; 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”.

Tymczasem, jak wynika:

- § 1 ust. 4 pkt 7 i 8 uchwały, w brzmieniu: „4. Przedmiotem planu są ustalenia dotyczące: (...) 7) granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; 8) szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;”;
- § 3 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 6) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku linię określającą obszar do zabudowy, poza którym zakazuje się wznoszenia budynków, wiat oraz tymczasowych obiektów budowlanych określonych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi planu dla terenów elementarnych, dopuszcza się wysunięcie poza nieprzekraczalną linię zabudowy budynków lub ich części usytuowanych w strefie ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu z zachowaniem z przepisów odrębnych, w szczególności przepisów z zakresu prawa budowlanego i bezpieczeństwa przeciwpożarowego;”;
- § 11 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) 3) ustala się oznaczoną na rysunku planu strefę ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu, wynikającą z przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz z zakresu bezpieczeństwa przeciwpożarowego z zastrzeżeniem §3 pkt 6.”,

podczas gdy jednocześnie w ramach § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „1. Jako obowiązujące ustala się następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu: 1) granica obszaru objętego planem miejscowym; 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) nieprzekraczalne linie zabudowy; 4) przeznaczenia terenów elementarnych i cyfrowo-literowe oznaczenia terenów elementarnych

o określonym przeznaczeniu; 5) wymiarowanie podane w metrach; 6) granica strefy ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego AZP. 2. Rysunek planu obowiązuje w następującym zakresie jego ustaleń dotyczących obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych: 1) położenia w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 223 – Dolina Kopalna Dolnego Liwca; 2) położenia w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 215 – Subniecka Warszawska; 3) granicy obszaru Natura 2000 „Dolina Liwca” – kod PLB140002; 4) granicy obszaru Natura 2000 „Ostoja Nadliwiecka” – kod PLH140032; 5) obszaru stanowiska archeologicznego AZP. 3. Elementy rysunku planu niewymienione w ust. 1 i 2 stanowią oznaczenia informacyjne.”.

Z powyższego wynika, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do, powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami jej części tekstowej, a także do sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały, bowiem Rada Gminy Siedlce w ramach § 11 pkt 3 uchwały ustanowiła strefę ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu jako obowiązujące ustalenie planu miejscowego wynikające z przepisów odrębnych, a jednocześnie, w ramach § 2 ust. 3 uchwały, zakwalifikowała powyższą strefę jako element informacyjny rysunku planu miejscowego, mimo iż z legendy wynika, że ww. strefa została skategoryzowana jako ustalenia dotyczące obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu § 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 „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego,** stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., **jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów.**

Wskazać należy zatem, iż w przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć zatem przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi: „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego

jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Zatem podstawowe odległości, w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia „Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:

- 1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,
 - 2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się
- jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503).”.

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest zatem spełnienie następujących warunków:

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia;
- 2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.

Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że **wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy ma możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP. Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania

i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”.

Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi

przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

W tym miejscu należy zauważyć, iż wprowadzenie do planu miejscowego regulacji odnoszących się do ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie oznacza, iż ewentualne zwolnienie ze stosowania ww. przepisów może nastąpić w specjalnym trybie określonym w art. 9 ustawy Prawo budowlane.

W kontekście odstępstw od ww. przepisów techniczno - budowlanych, to zważyć należy, iż są to powszechnie obowiązujące przepisy prawa (zaliczone na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP do źródeł prawa), które, co do zasady, muszą być przestrzegane, zaś odstępstwa od nich muszą być traktowane jedynie na zasadach wyjątku od ogólnych zasad, które mają zastosowanie w sytuacjach szczególnych, wynikających z warunków lokalnych, w szczególności, takich jak: kształt i wymiary nieruchomości, położenie względem nieruchomości sąsiednich, ukształtowanie terenu, stan zagospodarowania danej nieruchomości i terenów sąsiadujących, które uzasadniałyby faktyczną potrzebę wyłączenia ich stosowania.

Kompleksową regulację instytucji odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych zawiera art. 9 ustawy Prawo budowlane, przy czym statuuje on zarówno przesłanki zastosowania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, określenie organu załatwiającego sprawę, formę załatwienia sprawy przez organ udzielający zgody na odstępstwo, szczególny tryb postępowania, obejmujący udział ministra, który wydał określone przepisy techniczno-budowlane, a także zakres wniosku przedkładanego przez właściwy organ ministrowi wydającemu upoważnienie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, dotyczące kwestii uwzględniania, w sporządzanych planach miejscowych, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie od granicy lasów, podzielono m.in. w orzeczeniach z:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że: „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak

odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;

- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gliniojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) **Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi** (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki

dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;

- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu. W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.”;
- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizacje budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie

części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”;

– 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż brak zaliczenia strefy ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu, o której mowa w § 11 pkt 3 uchwały, do obowiązujących ustaleń planu (vide § 2 ust. 3 uchwały), przy jednoczesnym skategoryzowaniu tej strefy w legendzie rysunku planu jako ustalenia dotyczącego obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle art. 15 ust 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Konsekwencją ustanowienia strefy ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu, jest ograniczenie możliwości użytkowania, z kolei brak zaliczenia tej strefy do ustaleń obowiązujących stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, bowiem obszary takie powinny być obligatoryjnie objęte planem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. W tym przypadku **brak zaliczenia strefy ograniczeń lokalizacji zabudowy od lasu do obowiązujących ustaleń planu, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń**, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu wskazać należy, że Rada Gminy Siedlce sformułowała ustalenia zawarte w ramach § 3 pkt 18 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 18) wysokości zabudowy – w stosunku do budynków należy przez to rozumieć wysokość budynku zgodnie z przepisami odrębnymi, a w stosunku do innych niż budynki obiektów budowlanych – stanowi zewnętrzny, pionowy gabaryt, mierzony od poziomu gruntu do najwyższego punktu lub najwyższej krawędzi obiektu budowlanego. W przypadku lokalizacji innego niż budynek obiektu budowlanego na nierównym terenie, poziom gruntu należy wyznaczać jako średnią z wartości warstwic terenu w obrębie posadowienia obiektu.”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w ww. zakresie stwierdzono, iż ustalenia zawarte w przywołanym **§ 3 pkt 18** uchwały, odnoszące się do wysokości zabudowy *obiektów budowlanych innych niż budynki*, **wykraczają poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez *obiekt budowlany* należy rozumieć budynek, budowlę bądź **obiekt małej architektury**, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, przez *budowlę* należy rozumieć **każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury**, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, biogazowni, biogazowni rolniczej, biometanowni i innych urządzeń), oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, w tym pod morskie turbiny wiatrowe oraz stacje elektroenergetyczne zlokalizowane na morzu, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, przez **obiekt małej architektury** należy rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;

Z ustaleń zawartych w przywołanym wyżej § 3 pkt 18 uchwały wynika zatem, iż Rada Gminy Siedlce wprowadziła definicję wysokości zabudowy, która odnosi się m.in. do obiektów małej architektury.

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. **zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury**, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale

tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów, w odniesieniu do których, zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p., określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy Siedlce nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń odnoszących się do definicji *wysokości zabudowy*, odnoszącej się m.in. do obiektów małej architektury, gdyż ww. ustalenia wykraczają poza elementy planu miejscowego, określone w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.**

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. **Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie**, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr XIV/179/2019 Rady Gminy Siedlce z 28 listopada 2019 r., zmienionej uchwałą Nr: LXIII/907/2023 z 28 grudnia 2023 r., IV/33/2024 z 27 czerwca 2024 r., XI/122/2024 z 27 grudnia 2024 r. oraz XVIII/228/2025 z 28 sierpnia 2025 r. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Siedlce nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Stwierdzić należy zatem, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, **minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji** oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na modyfikację definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w związku z ustaleniami dotyczącymi liczby miejsc do parkowania dla budynku *mieszkalno-usługowego* oraz budynku *usługowo-mieszkalnego*, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika bowiem z treści § 12 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady w zakresie systemów komunikacji: (...) 5) ustala się wskaźniki i zasady wyposażenia terenów w odpowiednią liczbę miejsc do parkowania, zapewniającą zaspokojenie potrzeb w zakresie parkowania i postoju samochodów: a) 1 miejsce na jedno mieszkanie lub jeden lokal użytkowy

w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, **budynku mieszkalno – usługowym, budynku usługowo – mieszkalnym** lub budynku usługowym dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami literowymi MNU;”, **podczas gdy jednocześnie**, w ramach § 16 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowym f-1MNU, f-2MNU ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub/i usługowej;”.

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez **zabudowę jednorodzinną** należy rozumieć **jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków**, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna dla terenów oznaczonych w planie symbolami f-1MNU oraz f-2MNU, o których mowa w § 16 pkt 1 uchwały, **wprowadzono możliwość realizacji usług w formie budynku mieszkalno-usługowego lub usługowo-mieszkalnego**, w związku z ustaleniem **liczby miejsc do parkowania** zarówno dla **budynku mieszkalno-usługowego**, jak i **usługowo-mieszkalnego** (vide § 12 pkt 5 lit. a uchwały), podczas gdy przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, wprost dopuszcza realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **wyłącznie w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego** poprzez wydzielenie maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych oraz poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego, **nie zaś zabudowy mieszkaniowo-usługowej w formie budynku mieszkalno-usługowego lub zabudowy usługowo-mieszkaniowej w formie budynku usługowo-mieszkalnego**.

Innymi słowy, w kontekście ustalonego przeznaczenia powyższych terenów może powstać co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny, w którym istnieje możliwość wyodrębnienia

zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, zaś w kontekście zabudowy usługowej, powstać może co najwyżej budynek, w którym faktycznie realizowaną funkcją będzie funkcja usługowa. **Nie ma zatem prawa powstać budynek mieszkalno-usługowy, bądź budynek usługowo-mieszkalny, przy czym kluczowym w sprawie jest fakt, iż funkcja zabudowy mieszkaniowej w granicach ww. terenów możliwa jest do realizacji jedynie w ramach zabudowy jednorodzinnej, nie zaś usługowej.**

Zdaniem organu nadzoru, ustalenie liczby miejsc do parkowania dla budynku *mieszkalno-usługowego* i budynku *usługowo-mieszkalnego*, a tym samym dopuszczenie realizacji ww. budynków, **pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu**, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny **w formie jednorodzinnej**, którego legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego.

Tym samym stwierdzić należy, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

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

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

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, *de facto* będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez wprowadzenie dodatkowych możliwości realizacji miejsc do parkowania, które wprost odnoszą się do budynku *mieszkalno-usługowego* i budynku *usługowo-mieszkalnego*. Z drugiej zaś strony, **realizacja *de facto* budynku mieszkalno-usługowego, jak i usługowego-mieszkalnego, pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej wolnostojącej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie stanowią, że **w planie miejscowym**

określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy i gabaryty obiektów oraz minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

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

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

W świetle przeznaczenia terenów określonych w § 16 pkt 1 uchwały, **nie jest zatem możliwa realizacja budynku mieszkalno-usługowego lub budynku usługowo-mieszkalnego**, o jakich mowa w § 12 pkt 5 lit. a uchwały, bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny**, zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

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

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

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

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

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, wobec czego **Rada Gminy Siedlce nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny, poprzez ustalenie liczby miejsc do parkowania zarówno dla budynku *mieszkalno-usługowego*, jak i *usługowo-mieszkalnego*.**

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

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy

administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Siedlce, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi*

określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

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

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

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

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu

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

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

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

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca

2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: *definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*

W tej sytuacji ponownie uznać należy, że Rada Gminy Siedlce nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących *de facto* modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu. Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych w zakresie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to w ocenie organu nadzoru zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24,
- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24,
- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24
- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24**, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr **LVIII/669/2024** Rady

Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) W ocenie NSA, podzielić należy stanowisko Wojewody, że brak było podstaw do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania „mieszkalno-usługowych” prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych” powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)”. NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowych (...)”, z uwagi na fakt, iż „(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w **§ 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały**, określono: „Dla terenów **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, **mieszkalno-usługowych** i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)”, co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** oraz zabudowy usług nieuciążliwych, **wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego**. Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że **powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej**

budynku. Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)”.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, iż ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu. Powyższe stanowi istotne naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu wskazać należy, iż w przedmiotowej uchwale, w ramach § 12 pkt 5 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady w zakresie systemów komunikacji: (...) 5) ustala się wskaźniki i zasady wyposażenia terenów w odpowiednią liczbę miejsc do parkowania, zapewniającą zaspokojenie potrzeb w zakresie parkowania i postoju samochodów: a) 1 miejsce na jedno mieszkanie lub jeden lokal użytkowy w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, budynku mieszkalno – usługowym, budynku usługowo – mieszkalnym lub budynku usługowym

dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami literowymi MNU; **b)** 1 miejsce na jeden budynek rekreacji indywidualnej dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolem literowym ML; **c)** 1 miejsce na jedno mieszkanie w budynku mieszkalnym w ramach zabudowy zagrodowej dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami literowymi RM; **d)** w granicach terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami literowymi RM: - minimum 1 miejsce parkingowe na jeden lokal w budynku mieszkalnym w zabudowie zagrodowej; - minimum 2 miejsca dla budynku inwentarskiego o łącznej powierzchni zabudowy poniżej 500 m²; **e) dla terenów elementarnych niewymienionych w lit. a) - i) w ilości niezbędnej do obsługi terenu;** **f)** wyznacza się następujące zasady oraz liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową: - nie mniej niż 1 stanowisko – jeżeli liczba stanowisk wynosi 6–15; - nie mniej niż 2 stanowiska – jeżeli liczba stanowisk wynosi 16–40; - nie mniej niż 8% ogólnej liczby stanowisk, jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 40;”.

Dokonując analizy uchwały w powyższym zakresie stwierdzono, iż w ramach ustaleń w § 12 pkt 5 lit. e uchwały, z jednej strony zamieszczono błędne odwołanie do jednostek redakcyjnych, w tym także nieistniejących, zaś z drugiej strony, nie wypełniono normatywu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określonej wprost ilości miejsc parkingowych dla terenów niewymienionych w ramach § 12 pkt 5 lit. a, lit. b, lit. c oraz lit. d uchwały.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło, do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego, a także istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też zamieszczanie w treści planu błędnych odesłań, w tym także odnoszących się do nieistniejących jednostek redakcyjnych, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

Ponownie wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 1 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

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

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

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zastosowania błędnych odesłań wewnętrznych, w tym także nieistniejących, odnoszących się do liczby miejsc do parkowania, które wpływają na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność. Powyższe jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Kwestia błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 460/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, że: „(...) W uzasadnieniu skargi trafnie wyknięto błędność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału

- Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wystawiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślmy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne. (...)”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1164/22, w którym stwierdzono, że: „(...) *W niniejszej sprawie Wojewoda zarzucił Radzie Gminy istotne naruszenie prawa poprzez przekroczenie delegacji ustawowej do wydania przedmiotowej uchwały, a określonej w art. 37a u.p.z.p. W konsekwencji zarzucił organowi naruszenie art. 37a ust. 1-2 oraz art. 2 pkt 16a, pkt 16b, pkt 16c i pkt 16d u.p.z.p w zw. z art. 2, art. 7, art. 87 oraz art. 94 Konstytucji RP w odniesieniu do ustaleń zawartych w: § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c oraz § 21 pkt 4 lit. c w zakresie sztytów oraz art. 2, art. 7, art. 87 oraz art. 94 Konstytucji RP oraz § 4 ust. 3, § 6, § 7, § 8 ust. 1 i § 11 w zw. z § 143 i § 142 ust. 2 załącznika do Zasad techniki prawodawczej, a także art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g., w odniesieniu do ustaleń zawartych w: § 8 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, zawierającym błędne odniesienia wewnętrzne, które wpływają na komunikatywność, a tym samym wykonalność uchwały. (...) Zdaniem Sądu, zasadny jest z kolei zarzut naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 4 ust. 3, § 6, § 7, § 8 ust. 1 i § 11 w zw. z § 143 i § 142 ust. 2 załącznika do "Zasad techniki prawodawczej" w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 6 ust. 3 pkt 4 w zakresie sformułowania "(...), z zastrzeżeniem § 3 pkt 5 lit. b i § 3 pkt 6 lit. a". Co istotne, powyższy zarzut, jako zasadny uznany został również przez Radę Gminy w odpowiedzi na skargę. Zauważyć trzeba, że powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w załączniku rozporządzeniu w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodnie z § 143 załącznika do Zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (§ 124 załącznika do Zasad techniki prawodawczej). Ponadto zgodnie z regułami określonymi w załączniku do Zasad techniki prawodawczej wyrażonych: § 4 ust. 3 w zw. z § 143 - w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne; § 6 w zw. z § 143 - przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy; § 7 w zw. z § 143 - zdania w uchwale redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami*

składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych; § 8 ust. 1 w zw. z § 143 - w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu; § 11 w zw. z § 143 - w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Choć przepisy załącznika do Zasad techniki prawodawczej nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonej uchwały, to jednak wskazane w nim zasady w rzeczywistości uszczegółwiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności

i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny w wydanym akcie reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 października 2018 r. sygn. akt II OSK 2498/16; <https://cbois.nsa.gov.pl>). Sytuacja tak będzie występować także wówczas, gdy Rada Gminy, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie, zastosuje odwołania wewnętrzne do przepisów, których w uchwale jest brak lub regulują inną materię. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r. sygn. akt KP 3/09 (OTK-A 2009/9/138) zwrócono uwagę na zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa. Wprawdzie w wyroku tym mowa o tworzeniu przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie formy tworzenia prawa miejscowego. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem

skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy zauważyć przyjdzie, że zaskarżona uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na zastosowanie błędnych odesłań wewnętrznych, które wpływają na jej treść, a w konsekwencji na jej komunikatywności i wykonalność. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w Rozdziale II uchwały, regulującym zasady i warunki sytuowania sztyldów, ich gabarytów oraz liczby sztyldów. (...)”.

Reasumując, należy wyraźnie podkreślić, że zarówno ewidentna sprzeczność treści uchwały, jak i brak wypełnionego normatywu dotyczącego ilości miejsc parkingowych, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego, co w konsekwencji powoduje nieważność przedmiotowej uchwały w części dotyczącej ustaleń § 12 pkt 5 lit. e uchwały.

Ponadto, jak wynika z treści § 21 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi f-1KD(D), f-2KD(D), f-3KD(D) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: teren drogi publicznej klasy dojazdowej; (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: a) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających dróg: (...) - **f-2KD(D)** – zmienna w przedziale **od 5,0 m do 7,0 m**, zgodnie z rysunkiem planu;”, **podczas gdy z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały wynika, iż szerokość w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej klasy dojazdowej, oznaczonego symbolem f-2KD(D), wynosi od 3,0 m do 7,1 m.**

Powyższe znajduje potwierdzenie również w piśmie Wójta Gminy Siedlce z 13 lipca 2026 r., znak: RG.0711.19.2026, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 8 lipca 2026 r. znak: WP-I.4130.908.2026, w brzmieniu: „(...) W zakresie wyjaśnień dotyczących § 21 pkt 3 lit. a uchwały, informuję, **że zgodnie z rysunkiem planu szerokość w liniach rozgraniczających dróg dla terenu elementarnego f-1KD(D) jest zmienna i wynosi od 6,0 m do 8,0 m, dla terenu elementarnego f-2KD(D) jest zmienna i wynosi od 3,0 m do 7,1 m, natomiast dla terenu elementarnego f-3KD(D) jest zmienna i wynosi od 3,0 m do 6,0 m. (...)”.**

Tym samym, przy podejmowaniu uchwały, **doszło do powstania ewidentnej sprzeczności ustaleń części tekstowej z rysunkiem planu, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1**

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) 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: *„Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna

Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst 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 zdanie 1 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.

Podsumowując, należy podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w części lub w całości.

W tym przypadku powyższe sprzeczności, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Organ wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., **w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej:** „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo:

(...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Natomiast, po wejściu w życie ustawy zmieniającej, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. otrzymał brzmienie: „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”, gdzie przez **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na: działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (vide art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej).

Tymczasem, w ramach § 17 pkt 4 lit. b uchwały, „Dla terenów elementarnych f-1ML, f-2ML, f-3ML, f-4ML ustala się: (...) 4) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (...) b) **powierzchnia zabudowy – maksymalnie 20 powierzchni działki budowlanej**;”.

Z powyższego wynika, iż mimo braku obowiązku ustalenia w planie miejscowym maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, Rada Gminy Siedlce ustaliła maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy, w sposób nieprawidłowy, bowiem ww. normatyw, odnoszący się do 20 powierzchni działki budowlanej, wskazuje na możliwość realizacji zabudowy, w ramach terenów oznaczonych kolejnymi symbolami od f-1ML do f-4ML, na powierzchni 20 razy większej, niż powierzchnia działki budowlanej. Powyższe stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Tekst normatywny powinien być bowiem sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Ponadto wskazać należy, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne.

W związku z tym, iż ww. ustalenie nie było obligatoryjnym elementem planu miejscowego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, stwierdzić należy nieważność uchwały w zakresie § 17 pkt 4 lit. b uchwały, a nie całych jednostek terenowych, o których mowa w tym samym § 17 pkt 1 uchwały.

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

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie*

prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Za *nieistotne* naruszenia prawa 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.

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.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu

do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/366/2026 Rady Gminy Siedlce z 25 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Siedlce w części obrębu geodezyjnego Golice-Kolonia*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/