



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.146.2026

### Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVI/252/26 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z 21 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki dla części wsi Mory, dla działki ewidencyjnej nr 34/10, w zakresie ustaleń § 6 pkt 2 lit. e.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 21 maja 2026 r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XXVI/252/26 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki dla części wsi Mory, dla działki ewidencyjnej nr 34/10.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 27 maja 2026 r., przy piśmie Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego, znak: B.0711.1.4.2026, a także po raz drugi 28 maja 2026 r., wraz z dokumentacją prac planistycznych, za pomocą systemu e-Doręczenia, przy piśmie tego samego organu, znak: WGP.6721.3.8.2026.MM.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.146.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 3 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.690.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił

wyjaśnienia Burmistrza Ożarowa Mazowieckiego z 8 czerwca 2026 r., znak: WGP.6721.3.9.2026.AK1, dotyczące przeznaczenia terenu w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki.

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 Miejska w Ożarowie Mazowieckim zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego *dla części wsi Mory, dla działki ewidencyjnej nr 34/10* na podstawie uchwały Nr XIX/175/25 z 25 września 2025 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie 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.), tj. po 24 września 2023 r.

W tym miejscu wskazać należy, że w ramach **§ 6 pkt 2** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„Obowiązują następujące ustalenia dotyczące ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu: (...) 2) określa się zasady kształtowania kolorystyki obiektów budowlanych oraz pokrycia dachów: a) nakazuje się utrzymanie stonowanej kolorystyki elewacji budynków na działce budowlanej oraz nakazuje się stosowanie odcieni elewacji spośród kolorów: białego, beżowego, kremowego, żółtego, brązowego, szarego; dopuszcza się stosowanie odcieni elewacji spoza wyznaczonych kolorów i przedziałów wyłącznie na fragmentach ścian budynku, takich jak pasy cokołowe, gzymsy oraz inne ozdobne elementy i detale architektoniczne, nie przekraczających 10% powierzchni danej elewacji, b) ustalenia lit. a nie dotyczą materiałów elewacyjnych w kolorach dla nich naturalnych, w szczególności aluminium, miedzi, stali nierdzewnej, szkła, drewna, betonu, ceramiki, kamienia, c) nakazuje się utrzymanie stonowanej kolorystyki pokrycia dachów, nakazuje się stosowanie odcieni spośród kolorów: ceglastego, czerwonego, brązowego, ciemnozielonego, szarego, grafitowego, czarnego, d) ustalenia lit. c nie dotyczą pokryć dachowych w kolorach dla nich naturalnych: lupków, gontów, wióra, strzechy, **e) dopuszcza się kolorystykę stanowiącą logo inwestycji lub inwestora, nieprzekraczających 50% powierzchni danej elewacji, pozostała część elewacji zgodnie z lit. a,** f) dopuszcza się dachy z nawierzchnią urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin;”*.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w ww. zakresie stwierdzono, iż ustalenia zawarte w **§ 6 pkt 2 lit. e** uchwały, **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.**

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.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że stosownie do art. 2 pkt 16a, pkt 16b i pkt 16d ustawy o p.z.p., „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) **"reklamie"** - należy przez to rozumieć **upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;** 16b) **"tablicy reklamowej"** - należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem; (...) 16d) **"szyldzie"** - należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawowe pojęcie reklamy jest pojęciem szerokim i oznacza, że upowszechnianie informacji może następować w świetle ww. definicji w jakiegokolwiek wizualnej formie. Definicja obejmuje swoim zakresem zarówno tradycyjne nośniki, np. billboardy, plakaty, banery, jak i nowoczesne, np. ekrany LED, projekcje świetlne, niezależnie od materiału, wielkości, technologii czy konstrukcji ich wykonania. Reklama ma mieć z definicji charakter promujący, czyli zmierzać do kształtowania pozytywnego wizerunku, zwiększania rozpoznawalności, zachęcania do działania. W świetle powyższego, uznać należy, iż sformułowanie zawarte w § 6 pkt 2 lit. e uchwały, odnoszące się do **kolorystyki stanowiącej logo inwestycji lub inwestora, nieprzekraczającej 50% powierzchni danej elewacji,** wpisuje się w ustawową definicję reklamy oraz szyldu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 18 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 860/20, LEX nr 3151318 „(...) Skoro bowiem reklama w myśl przepisu art. 2 pkt 16a u.p.z.p. to działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług, przez upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej

formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne, to przyjąć należy, iż również samo logo czy nazwa firmy wypełnia kwalifikację przekazu wizualnego upowszechniającego informacje o konkretnym przedsiębiorstwie (reklamującym to przedsiębiorstwo). Jak wskazał NSA w sprawie II OSK 1630/18, wymogiem niezbędnym reklamy nie jest element promujący czy wartościujący (orzeczenia.nsa.gov.pl). Zdaniem sądu w sprawie niniejszej, dla przyjęcia, że mamy do czynienia z reklamą nie jest więc konieczne aby został spełniony wymóg elementu dodatkowego w stosunku do logo czy nazwy firmy. Wystarczy przekaz wizualny, bowiem wynika to wprost z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Skoro więc sporne w sprawie niniejszej litery L. stanowią wizualną formę informacji o przedsiębiorcach (co odpowiada przesłankom z art. 2 pkt 16a u.p.z.p.), to ich wielkość i czytelność (w dzień i w nocy z racji podświetlenia) statuuje i wzmacnia wymagany dla reklamy przekaz wizualny. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt powiązania prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców z budynkiem, na którym instalacje miałyby powstać. W konsekwencji, tak scharakteryzowane logo stanowi element zachęty dla klientów (element promujący przedsiębiorcę przez jego nazwę), zaś łatwość i dostępność możliwości sprawdzenia (np. w internecie) przedmiotu działalności przedsiębiorców, identyfikowanych po ich nazwie (firmie), przesądza o promocyjnym charakterze spornych liter L. dla działalności przedsiębiorstwa, co wzmacnia ich kwalifikację jako reklamy (przekazu wizualnego) z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Innymi słowy, funkcja informacyjna pełni więc w tym przypadku rolę przekazu wizualnego odpowiadającego definicji reklamy.”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń odnoszących się do kolorystyki stanowiącej logo inwestycji lub inwestora, nieprzekraczającej 50% powierzchni danej elewacji, 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 XIX/175/25 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z 25 września 2025 r. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim **nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii**, co należy również kwalifikować w kontekście naruszenia art. 7 Konstytucji RP.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów

wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/252/26 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z 21 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ożarów Mazowiecki dla części wsi Mory, dla działki ewidencyjnej nr 34/10, 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/