



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 listopada 2025 r.

WP-I.4131.231.2025

Rada Gminy Pniewy

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII.185.25 Rady Gminy Pniewy z 27 października 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Michrów i Michrówek”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 33 pkt 3 lit. i tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...) jednorodzinny (...)”;
- § 35, w ramach zdania wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) , 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L (...)”;
- § 37 pkt 2 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) 10 metrów (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 10PU.

Uzasadnienie

Na sesji 27 października 2025 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr XXIII.185.25 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Michrów i Michrówek”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z „art. 64 ust. 2, art. 66 ust. 2 oraz art. 67 ust. 3 pkt 1” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 30 października 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Pniewy z 28 października 2025 r., znak: RG.0007.10.2025, a także po raz drugi 4 listopada

2025 r., wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 3 listopada 2025 r. znak: GP.6722.92.25.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Pniewy zawiadomienia z 13 listopada 2025 r., znak: WP-I.4131.231.2025.

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

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

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

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

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

Należy wskazać, że skoro pismami z **15 maja 2023 r.**, Wójt Gminy Pniewy wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Pniewy zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr LXV.407.22 z **29 grudnia 2022 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 10 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; (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”.

Konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 1, pkt 7 lit. a oraz pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Tymczasem, jak wynika z treści:

- § 33 pkt 3 lit. i tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1PU, 2PU, 3PU, 4PU, 5PU, 6PU, 7PU, 8PU, 9PU, 10PU ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) ustala się minimalną liczbę miejsc do parkowania: - min.2 miejsca do parkowania na budynek mieszkalny jednorodzinny.*”, **podczas gdy w ramach ustalonego przeznaczenia dla ww. terenów brak możliwości realizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych**, zaś na podstawie § 33 pkt 3 lit. 1, dopuszczono co najwyżej zachowanie istniejących budynków w zabudowie zagrodowej z możliwością ich rozbudowy, przebudowy i wymiany;
- § 35 uchwały, w ramach zdania wprowadzającego, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L (...)*”, **podczas gdy**

zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, w obszarze objętym planem usytuowany jest wyłącznie jeden teren lasu, oznaczony symbolem 1L;

- § 37 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1KDD, 2KDD, 3KDD ustala się: (...) 2) Warunki i zasady zagospodarowania terenu: (...) c) szerokość w liniach rozgraniczających 3KDD: 10 metrów zgodnie z rysunkiem planu,”, **podczas gdy faktycznie z rysunku planu miejscowego szerokość w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem 3KDD wynosi od ok. 2 m do 10 m.**

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Pniewy zawartych w piśmie z 17 listopada 2025 r. znak: GP.6722.92.2025, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie organu nadzoru o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 listopada 2025 r. znak: WP-I.4131.231.2025, w którym stwierdzono, iż: „(...) informuje, że: - **na obszarze opracowania planu miejscowego wyznaczony został tylko jeden teren lasu oznaczony symbolem 1L;** - **teren oznaczony symbolem 3KDD zgodnie z wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ma szerokość 10 metrów, w niewielkim fragmencie zawiera poszerzenie drogi występującej poza obszarem planu o szerokości 2 metrów.** (...)”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej a rysunkiem planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

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. Powyższe znajduje potwierdzenie również w ramach ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie 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: *„Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową:*

hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.";

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

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

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Ponadto, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów rolnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), z którego wynika, że grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego

do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym **zmiana ta może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że w niniejszej sprawie zastrzeżenie wynikające z art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ma zastosowania z uwagi na fakt iż Gmina Pniewy nie jest dotychczas objęta ustaleniami planu ogólnego gminy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „1. *Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwożyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.*”.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy III w granicach części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **148/2, 148/3, 148/4, 149, 152/1, 153/3, 153/7, 154/1, 154/2, 243/1 i 243/2** z obrębu 0022 Michrów, jednostka ewidencyjna Pniewy, położonych w ramach **terenu zabudowy produkcji i usług**, oznaczonego symbolem **10PU**.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie innego przeznaczenia niż związanego z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III, w przypadku nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga **uzyskania zgód** właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako

naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tymczasem, zgodnie z treścią:

- § 7 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu zgodnie z rysunkiem planu: (...) 2) teren zabudowy produkcji i usług – oznaczony symbolem przeznaczenia tereny – PU,*”;
- § 33 pkt 1 lit. a, lit. b i lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1PU, 2PU, 3PU, 4PU, 5PU, 6PU, 7PU, 8PU, 9PU, 10PU ustala się:*
1) Przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa obiektów produkcyjnych, b) zabudowa usługowa,
– c) zabudowa składów i magazynów, logistyka.”;

Rada Gminy Pniewy ustaliła przeznaczenie inne niż rolne, **również w ramach gruntów rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie **Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z 24 czerwca 2025 r. znak: DNI.tr.602.16.2024, m.in. nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klas III** o łącznej powierzchni 27,6839 ha, położonych na terenie gminy Pniewy, w tym także w obrębie Michrów, w granicach m.in. działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **148/2, 148/3, 148/4, 149, 152/1, 153/3, 153/7, 154/1 i 243/1**, położonych w ramach terenu oznaczonego symbolem **10PU**.

Co więcej, w granicach terenu **10PU** położone są działki oznaczone numerami ewidencyjnymi **154/2 i 243/2** z obrębu Michrów, w ramach których również występują grunty rolne klasy III, dla których także nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze, a które nawet nie były objęte wnioskiem Wójta Gminy Pniewy z 5 grudnia 2023 r., uzupełnionego pismami z: 4 grudnia 2024 r., 7 lutego 2025 r. i 23 kwietnia 2025 r.

Tymczasem, z zapisów ewidencji gruntów i budynków, które zgodnie z art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) stanowią podstawę planowania przestrzennego, działka z obrębu Michrów, oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **148/2** o powierzchni 1,9277 ha, stanowi m.in. grunty orne oznaczone symbolem RIIIb o powierzchni 0,5394 ha oraz sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,0187 ha;
- **148/3** o powierzchni 2,7211 ha, stanowi m.in. sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,0293 ha;

- **148/4** o powierzchni 1,1354 ha, stanowi m.in. sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,2416 ha;
- **149** o powierzchni 1,9200 ha, stanowi m.in. grunty orne oznaczone symbolem RIIIb o powierzchni 0,7600 ha;
- **152/1** o powierzchni 7,6200 ha, stanowi m.in. grunty rolne zabudowane oznaczone symbolem Br-RIIIb o powierzchni 0,0400 ha oraz sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 2,0100 ha;
- **153/3** o powierzchni 2,5579 ha, stanowi m.in. sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,5418 ha;
- **153/7** o powierzchni 3,3754 ha, stanowi m.in. sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 1,2093 ha;
- **154/1** o powierzchni 5,6313 ha, stanowi m.in. grunty rolne zabudowane oznaczone symbolem Br-RIIIb o powierzchni 0,3325 ha, grunty orne oznaczone symbolem RIIIb o powierzchni 0,1024 ha oraz sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,7878 ha;
- **154/2** o powierzchni 0,2254 ha, stanowi m.in. grunty orne oznaczone symbolem RIIIb o powierzchni 0,0448 ha;
- **243/1** o powierzchni 2,8055 ha, stanowi m.in. grunty rolne zabudowane oznaczone symbolem Br-RIIIb o powierzchni 0,0487 ha oraz sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,4120 ha;
- **243/2** o powierzchni 0,0317 ha, stanowi m.in. sady oznaczone symbolem S-RIIIb o powierzchni 0,0156 ha.

Powyższe oznacza, iż pomimo tego, że dla ww. gruntów rolnych, **nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze**, Rada Gminy Pniewy przeznaczyła te tereny pod zabudowę produkcji i usług w przedmiotowym planie miejscowym.

Wójt Gminy Pniewy w piśmie z 24 listopada 2025 r. znak: GP.6722.92.25, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 19 listopada 2025 r. znak: WP-I.4130.922.2025, potwierdził, iż: „(...) **działki ew. nr 148/2, 148/3, 148/4, 149, 152/1, 153/3, 153/7, 154/1, 154/2, 243/1, 243/2 obreń Michrów zgodnie z decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.** (...)”.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że zabudowa produkcji i usług, stanowi inne przeznaczenie niż rolne i nie zalicza się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną. Tym samym określenie takiego przeznaczenia w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem

art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III na cele nierolnicze.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r. sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.*

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że w przypadku występowania gruntów rolnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którego wynika, że **wszystkie grunty rolne, stanowiące użytki rolne klasy I-III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze,** a zmiana ta może być dokonana jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

To nie decyzja o warunkach zabudowy jest podstawą do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klasy I-III, a **decyzja ministra właściwego do spraw rozwoju wsi** (*vide* art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy).

W tym miejscu uzasadnienia należy ponownie wskazać, iż w związku z decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 czerwca 2025 r. znak: DNI.tr.602.16.2024, w której m.in. nie wyrażono zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klas III o łącznej powierzchni 27,6839 ha, położonych na terenie gminy Pniewy, w tym także w obrębie Michrów, w granicach działek ewidencyjnych położonych w ramach terenu oznaczonego symbolem 10PU, dokonano zmiany przeznaczenia tych gruntów, bez wymaganej przepisami zgody, co wynika z ustaleń zawartych w: § 7 pkt 2 oraz § 33 pkt 1 lit. a, lit. b i lit. c przedmiotowej uchwały.

Przeznaczenie w miejscowym planie gruntów rolnych na cele nierolnicze, bez wymaganej zgody właściwego organu, **stanowi istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkujące nieważnością wadliwych ustaleń planistycznych** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lipca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2088/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1803/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z 29 sierpnia 2019 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 183/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 lutego 2021 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 436/20).

Biorąc pod uwagę, iż w planie miejscowym ustalono przeznaczenie inne niż rolne, na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klasy III bez uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części tekstowej i graficznej, w zakresie całych działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 148/2, 148/3, 148/4, 149, 152/1, 153/3, 153/7, 154/1, 154/2, 243/1 i 243/2 z obrębu Michrów, które *de facto* stanowią cały teren oznaczony symbolem 10PU.

Stwierdzenie nieważności całych działek ewidencyjnych, a w konsekwencji całego terenu 10PU wynika z faktu, iż **zdaniem organu nadzoru rozstrzygnięcie nadzorcze winno być precyzyjne i jednoznaczne, tj. możliwe do identyfikacji przedmiotu tego rozstrzygnięcia.** Nie jest zatem możliwe stwierdzenie nieważności jedynie części działek w granicach użytków rolnych klasy III, bowiem w takim przypadku, w celu identyfikacji sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego niezbędne byłoby powstanie szczegółowego opracowania geodezyjnego według stanu ewidencji gruntów z dnia podjęcia uchwały, dla każdej z działek objętych stwierdzeniem nieważności, z uwzględnieniem kolejnych dokonywanych podziałów. Dodatkowo opracowanie takie winno również zawierać szczegółowe określenie linii rozgraniczających poszczególnych jednostek terenowych zgodnie z rysunkiem planu. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń planu miejscowego dla całych działek ewidencyjnych.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii, z tym, że w odniesieniu do użytków leśnych, znajduje swą akceptację w stanowisku judykatury. Na uwagę zasługują przede wszystkim wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 grudnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 307/18 oraz z 10 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 294/15, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 czerwca 2018 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 445/18.

Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały w odniesieniu do całego terenu 10PU umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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 i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad i istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. 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 nieściśłość 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 XXIII.185.25 Rady Gminy Pniewy z 27 października 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Michrów i Michrówek”, 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/