



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 lipca 2026 r.

WP-I.4131.183.2026

Rada Miejska Węgrowa

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 XXVI/179/2026 Rady Miejskiej Węgrowa z 18 czerwca 2026 r. w sprawie *zintegrowanego planu inwestycyjnego dla działek ewidencyjnych nr 5896/3, 5896/8, 5896/10, 5896/11, 5895/1, 5895/4 w Węgrowie*, w odniesieniu do ustaleń dotyczących:

- § 20 pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) publicznych (...) i placów (...)”;
- § 32 pkt 5 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) zgodnie ze stanem istniejącym; (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 18 czerwca 2026 r. Rada Miejska Węgrowa podjęła uchwałę Nr XXVI/179/2026 w sprawie *zintegrowanego planu inwestycyjnego dla działek ewidencyjnych nr 5896/3, 5896/8, 5896/10, 5896/11, 5895/1, 5895/4 w Węgrowie*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 20 ust. 1 i art. 37ea 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. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Przedmiotową uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 23 czerwca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Węgrowa z 23 czerwca 2026 r., znak: GPN.6721.2.2025, za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-e619b6fe-ba56-437f-9671-66348c4583e3), a także, po raz drugi, przy piśmie tego samego organu z 24 czerwca 2026 r., znak: SO.0007.26.2026 (data wpływu do Mazowieckiego

Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 24 czerwca 2026 r., identyfikator wiadomości: PPSA-E-b94dded9-e154-4fa3-9cf8-bedd0c7ee255).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej Węgrowa zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.183.2026, wraz z wnioskiem o przekazanie rysunku zintegrowanego planu inwestycyjnego, w odpowiedniej skali.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przepis:

- **art. 20** ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym (**ust. 1** i **ust. 2**) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały, zaś organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do przedstawienia wojewodzie uchwały w tym zakresie, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi;
- **art. 37ea** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*1. Na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. 2. Zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. 3. Zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego. 4. Wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym.*”.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. z dniem 24 września 2023 r. ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w zakresie lokalizacji inwestycji, w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, zwanego dalej jako „ZPI”, który stosownie do dyspozycji art. 37ea ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej i jako taki stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle wprowadzonych zmian ustawowych, uchwała w przedmiocie ZPI jest podejmowana przez właściwą miejscowo radę gminy w warunkach uznania, co wynika wprost z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 ustawy o p.z.p. inwestor, do wniosku o uchwalenie ZPI, dołącza projekt tego planu, **który spełniać musi wszelkie wymogi, zarówno co do zakresu regulacji, określanych mianem zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających m.in. z dyspozycji art. 15 ust. 1 – 3**

ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), jak też warunków formalnych, co do wymaganego zakresu oraz skali projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (*quod vide* art. 37eb ust. 2 ustawy o p.z.p.). Jak wynika bowiem wprost z dyspozycji **art. 37n ust. 1** ustawy o p.z.p.: „*1. W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37m do zintegrowanego planu inwestycyjnego i miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego.*”.

Ponadto, ustawodawca określił szczególny tryb podjęcia uchwały w przedmiocie ZPI (*quod vide* art. 37eb – art. 37ef ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii organów opiniujących i uzgadniających projekt ZPI, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Organ nadzoru wskazuje, że skoro ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zakres kontroli ze strony organu nadzoru wynika wprost z dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym 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.

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.

Jak już wcześniej wskazano, 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 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.

Dokonując analizy uchwały w sprawie ZPI stwierdzono, że treść zapisów zawartych w jej § 32 pkt 5 lit. e, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego w części graficznej planu symbolem **IMW** ustala się: (...) 5) warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) e) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 0,03 (3%), zgodnie ze stanem istniejącym*”, stanowi nie tylko o naruszeniu:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, przy czym ustawodawca w ramach art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p. zdefiniował pojęcie udziału powierzchni biologicznie czynnej, przez który należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, co oznacza konieczność określenia konkretnej granicznej - w zakresie wartości minimalnej - wartości liczbowej udziału powierzchni biologicznie czynnej;
 - § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego w zakresie dotyczącym kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu formułuje się zgodnie z zasadami, parametrami i wskaźnikami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co oznacza konieczność określenia konkretnej granicznej - w zakresie wartości minimalnej - wartości liczbowej udziału powierzchni biologicznie czynnej,
- ale pozostaje również w oczywistej sprzeczności z ustaleniami zawartymi w § 16 uchwały w brzmieniu: „*Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami szczegółowymi*”, na mocy którego wskazano, iż jednym z ustaleń

planistycznych jest określenie wskaźników zagospodarowania terenu, a więc określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Ponadto wskazać należy, że w przedmiotowej uchwale doszło do **określenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, jako wskaźnika obligatoryjnego na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MW, w sposób nienormatywny, co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 28 ust. 1, art. 37ea ust. 3 i art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż z definicji udziału powierzchni biologicznie czynnej wynika, że jest to stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej, nie zaś jej określenie poprzez stwierdzenie „zgodnie ze stanem istniejącym”, co wprost stanowi o sprzeczności z art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.

Wskazać przy tym należy, iż ustalenie faktycznego wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej poprzez określenie *zgodnie ze stanem istniejącym*, prowadzić będzie do sytuacji, w której udział powierzchni biologicznie czynnej uzależniony będzie od stanu zagospodarowania działki budowlanej, który może ulegać zmianom.

Powyższe oznacza, iż wraz ze zmianą zagospodarowania działki budowlanej, w tym powierzchni biologicznie czynnej, doszłoby do zmiany wskaźnika zagospodarowania przestrzennego, bez uprzedniej zmiany planu miejscowego.

Należy również podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmują 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”, „precyzyznością” 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. Precyzyzność 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 pozwalająca na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 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 ustaleń **w sposób daleko nieprecyzyjny, a nadto wprost naruszający przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** 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 wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem, z przytaczanych powyżej ustaleń wynika, że poza naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego**, jest sformułowanie jednoznacznych ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, poprzez określenie maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy. Powyższe oznacza, że **ustalenia w tym zakresie winny być precyzyjne i jednoznaczne, nie zaś wzajemnie wykluczające się, bądź sformułowane w sposób daleko nieprecyzyjny.**

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17 oraz z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18, a także m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 1912/22, w którym

stwierdzono, że: „(...) W sytuacji gdy na określonym obszarze uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to inwestorzy nie uzyskują decyzji o warunkach zabudowy, dlatego tak ważne jest, aby podstawowe parametry przyszłych inwestycji budowlanych w zakresie dyktowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. były wyznaczane w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę (zob. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 695/19, CBOSA). (...)”.

Mając na uwadze powyższe, koniecznym jest stwierdzenie nieważności § 32 pkt 5 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zgodnie ze stanem istniejącym; (...)”, co doprowadzi do zgodności ustaleń dotyczących minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „W planie miejscowym **określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 7 lit a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w § 20 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „W celu zaspokojenia potrzeb parkingowych, ustala się: (...) 11) dopuszcza się bilansowanie 5 miejsc postojowych dla inwestycji głównej na terenie publicznych dróg i placów;”, podczas gdy w granicach obszaru objętego planem nie znajdują się tereny publicznych dróg i placów, zaś co najwyżej teren parkingu lub komunikacji drogowej wewnętrznej, oznaczony symbolem 1KOP-KR.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że **drogi publiczne usytuowane są poza granicami obszaru objętego ZPI**, bezpośrednio w jego sąsiedztwie, co oznacza, iż ustalenia zawarte w § 20 pkt 11 uchwały, dopuszczające do bilansowania miejsc postojowych na *terenach publicznych dróg i placów*, **wykraczają poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w granicach przedmiotowego planu**, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.,

w związku z art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 37ea ust. 3 i art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy zauważyć, iż organy Miasta Węgrowa nie miały możliwości sformułowania ustaleń dotyczących **terenów dróg i placów publicznych**, z uwagi na brak ich występowania w granicach obszaru ZPI.

Co więcej, Rada Miejska Węgrowa w ramach § 3 pkt 2 uchwały, ustaliła, że: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) terenie – należy przez to rozumieć obszar o określonym w uchwale przeznaczeniu terenu oraz sposobie zagospodarowania i zabudowy, wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz określony symbolem przeznaczenia zgodnie z rysunkiem planu;*”.

Tym samym, organy Miasta Węgrowa zdefiniowały pojęcie *terenu*, który winien posiadać określone przeznaczenie i zostać wydzielony na rysunku planu miejscowego liniami rozgraniczającymi. Tymczasem, zarówno z ustaleń części tekstowej uchwały, jak również z jej części graficznej, wynika, że w obszarze objętym planem brak terenów przeznaczonych pod publiczne drogi i place.

Powyższe oznacza również, że treść § 20 pkt 11 uchwały, wyklucza się wzajemnie, zarówno z pozostałymi ustaleniami części tekstowej ZPI, jak też z jego częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 37ea ust. 3 i art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia.

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, co potwierdzają również ustalenia § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- 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 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 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 sierpnia 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 709/24 (opubl. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, że: *„(...) W części graficznej zaskarżonego planu miejscowego ustalono przeznaczenie dla terenu oznaczonego symbolem P/U-5 jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, jednakże w części tekstowej uchwały nie unormowano ustaleń szczegółowych dla terenu oznaczonego na rysunku planu ww. symbolem. Innymi słowy, część tekstowa zaskarżonego planu miejscowego nie zawiera norm prawa miejscowego, których próby uszczegółowienia dokonano w części graficznej planu miejscowego. Tym samym nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-5 istotnie narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Konsekwencją powyższego musi być zaś wyeliminowanie z obrotu prawnego m.p.z.p. w opisanym zakresie. (...)”*;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt

VII SA/Wa 1632/25, w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXII/448/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 29 czerwca 2023 r.

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 zarówno sformułowanie ustaleń wykraczających poza granice obszaru objętego ZPI, jak również 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 powyższa sprzeczność dotycząca sposobu realizacji miejsc postojowych, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia

nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu, jak i do zakresu ustaleń pozostających w granicach ZPI.

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

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

materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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/179/2026 Rady Miejskiej Węgrowa z 18 czerwca 2026 r. w sprawie *zintegrowanego planu inwestycyjnego dla działek ewidencyjnych nr 5896/3, 5896/8, 5896/10, 5896/11, 5895/1, 5895/4 w Węgrowie*, 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.

Miastu, 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/