WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 października 2026 r.

WP-I.4131.262.2026

Rada Gminy Płońsk

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 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/211/2026 Rady Gminy Płońsk z 28 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Płońsk*, w zakresie ustaleń dotyczących stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonych symbolami: 121SJ, 139SJ, 140SJ, 153SJ, 176SJ, 274SJ, 359SJ, 466SJ, 499SJ, 511SJ, 769SJ i 789SJ.

Uzasadnienie

Na sesji 28 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę Nr XXXI/211/2026 *w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Płońsk.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13a ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 września 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-5e2de667-5656-469a-8a37-a44f10953b13) przy piśmie Wójta Gminy Płońsk z 3 września 2026 r. znak: BR.0007.08.2026. Z kolei dokumentacja z przebiegu prac planistycznych została przekazana przy piśmie tego samego organu z 2 września 2026 r. znak: BR.0007.8.2026 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie - 8 września 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, organ nadzoru skierował do:

– Wójta Gminy Płońsk, pismo z 14 września 2026 r. znak: WP-I.4130.1136.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień do sprawy;
– Rady Gminy Płońsk, zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 września 2026 r., znak: WP-I.4131.262.2026.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 13a ust. 7 ustawy o p.z.p., plan ogólny jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 13a 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 planów ogólnych, 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 gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 13a ust. 1 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w planie ogólnym 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 ogólnego, 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, która określona została przede wszystkim w: art. 13a ust. 4, art. 13b, art. 13c, art. 13e, art. 13f i art. 13h ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 13i 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.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 13a ust. 1 ustawy o p.z.p. **plan ogólny gminy uchwalany jest dla obszaru gminy**, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 13a ust. 4 ustawy o p.z.p., **w planie ogólnym określa się obligatoryjnie strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a także można określić obszary uzupełnienia zabudowy oraz obszary zabudowy śródmiejskiej**, które stanowią ustalenia fakultatywne. Ponadto, zgodnie z art. 13e ust. 1 ustawy o p.z.p., gminne standardy urbanistyczne obejmują gminny katalog stref planistycznych oraz mogą obejmować gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej.

W myśl art. 13c ust. 1 ustawy p.z.p. **obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne**, które określone zostały w katalogu zamkniętym, o którym mowa w art. 13c ust. 2 ustawy. Podział obszaru gminy możliwy jest zatem na następujące strefy planistyczne: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO) oraz strefę komunikacyjną (SK).

Z kolei zgodnie z art. 13e ust. 2 ustawy o p.z.p., w gminnym katalogu stref planistycznych określa się:

- profil funkcjonalny stref planistycznych;
- wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-7 ustawy o p.z.p., tj.: wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, usługowej, handlu wielkopowierzchniowego, gospodarczej i produkcji rolniczej;
- wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-10 ustawy o p.z.p., tj.: wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, usługowej, handlu wielkopowierzchniowego,

gospodarczej, produkcji rolniczej, infrastrukturalnej, zieleni i rekreacji oraz cmentarzy, niemniejszego niż wynika to z przepisów wydanych na podstawie art. 13m ust. 2 ustawy o p.z.p.

Ponadto, w ramach gminnego katalogu stref planistycznych dopuszcza się określenie w strefach planistycznych o których mowa w:

- art. 13c ust. 2 pkt 8-10 ustawy o p.z.p.: maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy lub maksymalnego udziału powierzchni zabudowy (*quod vide* art. 13e ust. 3 pkt 1);
- art. 13c ust. 2 pkt 11-13 ww. ustawy: maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy lub minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (*quod vide* art. 13e ust. 3 pkt 2).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stosownie do § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. poz. 2758, z późn. zm.), zwanego dalej *„rozporządzeniem w sprawie projektu planu ogólnego”*, w ramach gminnego katalogu stref planistycznych każda, zachowująca ciągłość przestrzenną strefa planistyczna powinna zostać opisana przez: unikalne oznaczenie, nazwę oraz określenie profilu funkcjonalnego strefy planistycznej (podstawowego oraz opcjonalnie dodatkowego), wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w strefach planistycznych oznaczonych symbolami: SW, SJ, SZ, SU, SH, SP i SR (fakultatywnie dla stref: SI, SN, SC, SG, SO i SK) oraz wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla stref o symbolach: SW, SJ, SZ, SU, SH, SP, SR, SI, SN i SC (fakultatywnie dla stref: SG, SO i SK).

Zauważyć także należy, iż ustalenie w planie ogólnym zarówno obszarów uzupełnienia zabudowy, obszarów zabudowy śródmiejskiej, jak również gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej, w ramach gminnych standardów urbanistycznych, jest fakultatywne i zależy od uznania organu sporządzającego i zatwierdzającego ten gminny akt planowania przestrzennego.

Stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego, charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do tego rozporządzenia. W każdej strefie planistycznej profil funkcjonalny obejmuje tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego podstawowego oraz może obejmować tereny określone w ramach profilu funkcjonalnego dodatkowego, o których mowa w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia (*quod vide* § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego).

W przypadku gdy obszar strefy planistycznej jest objęty obowiązującymi planami miejscowymi, w strefie tej można określić wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższą niż wynika to z załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia, jednak nie niższą niż najwyższa wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy (*quod vide* § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie projektu planu ogólnego).

Należy przy tym zauważyć, iż **plan ogólny gminy sporządzany jest wyłącznie w formie danych przestrzennych**, o których mowa w art. 67a ust. 3a ustawy o p.z.p. **Dane przestrzenne**, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 67a ust. 5 ustawy o p.z.p., **stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt planowania przestrzennego**. Dane przestrzenne tworzone dla planu ogólnego obejmują atrybuty zawierające informacje o akcie oraz dane w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych zawierające: lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem, stref planistycznych, obszaru uzupełnienia zabudowy, obszaru zabudowy śródmiejskiej oraz obszarów, dla których ustalono różne regulacje dla różnych obszarów gminy (w ramach gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej), a także atrybuty zawierające informacje o tych obiektach przestrzennych (*quod vide* art. 67a ust. 3 i ust. 3a ustawy o p.z.p.)

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że stosownie do przepisów zawartych w art. 13b pkt 7 ustawy o p.z.p., ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, w szczególności m.in. zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie.

Z kolei w art. 13d ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. określono zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych <u>z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, jednorodzinną oraz zabudową zagrodową</u>, zgodnie z którymi:

- **strefy planistyczne z zabudową: mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniową jednorodzinną lub zagrodową, <u>wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej</u>**, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b ustawy o p.z.p.;
- w ww. strefach planistycznych, **suma chłonności terenów niezabudowanych w tych strefach w całej gminie**, w tym luk w istniejącej zabudowie, **nie może być** mniejsza niż 70% oraz **<u>większa niż 130%</u> wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie**;
- **w przypadku gdy na obszarach, o których mowa powyżej, suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości**

zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych z zabudową: mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniową jednorodzinną lub zagrodową na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.

Należy również zauważyć, iż wraz z projektem planu ogólnego sporządza się uzasadnienie składające się z części tekstowej i graficznej (*quod vide* art. 13h ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Z części tekstowej uzasadnienia do planu ogólnego gminy Płońsk, sporządzonego z uwzględnieniem art. 13h ust. 2 ustawy o p.z.p., przekazanego przez Wójta Gminy Płońsk przy piśmie z 2 września 2026 r. znak: BR.0007.8.2026 **wynika, że:** *„(...) Maksymalna chłonność terenów mieszkaniowych wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych wynosi 76 749 osób,* ***znacząco przewyższając zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, stanowiąc ponad 1491% tego zapotrzebowania****. (...)* ***Chłonność terenów niezabudowanych w granicach planów miejscowych znacząco przewyższa 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie****. W związku z powyższym, w projekcie planu ogólnego: - precyzyjnie rozdzielono obszary z dopuszczeniem lokalizacji zabudowy mieszkaniowej od terenów objętych zakazem zabudowy lub przeznaczonym na inne cele, w szczególności w odniesieniu do dużych połaci terenów rolnych z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej, - strefy z zabudową mieszkaniową wyznaczono wyłącznie na obszarach już zagospodarowanych na te cele, a także na terenach określonych w planach miejscowych i położonych w obszarze uzupełnienia zabudowy****, (...) Łączna chłonność terenów niezabudowanych w granicach planów miejscowych i w obszarach uzupełnienia zabudowy wynosi maksymalnie 93 284 osoby.* ***Wykazana chłonność znacząco przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, w związku z czym strefy planistyczne, w których możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej, wyznacza się wyłącznie na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej****, z wyłączeniem luk w tej zabudowie."* *(vide* rozdział 5 pn. *Rozwiązania przyjęte w planie ogólnym gminy Płońsk*, podrozdział 5.1 pn. *Chłonność terenów niezabudowanych,* str. 28 – 31)

Mając na uwadze powyższe, **organy Gminy Płońsk sporządzając plan ogólny nie miały możliwości wyznaczenia stref wielofunkcyjnych z zabudową: mieszkaniową wielorodzinną, mieszkaniową jednorodzinną, czy też zagrodową**, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 ustawy o p.z.p., **poza obszarami, na których w obowiązujących planach miejscowych określono przeznaczenie umożliwiające realizację odpowiadającej im funkcji mieszkaniowej,**

obszarami uzupełnienia zabudowy oraz obszarami z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie.

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr XXXI/211/2026 Rady Gminy Płońsk wraz z jej załącznikiem zawierającym dane przestrzenne, o którym mowa w jej § 2, a także dokumentacji prac planistycznych, w tym uzasadnienia składającego się z części tekstowej i graficznej, **stwierdzono, że przy jej podejmowaniu doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu ogólnego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez istotne naruszenie art. 13d ust. 1 i ust. 3, w związku z art. 13c ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.**

W toku postępowania wyjaśniającego organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Płońsk pismem z 14 września 2026 r. znak: WP-I.4130.1136.2026, celem złożenia wyjaśnień w zakresie wyznaczenia stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, poza terenami przeznaczonymi w obowiązujących planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a także poza obszarami uzupełnienia zabudowy i obszarami z istniejącą zabudową.

Odpowiadając na ww. pismo Wojewody Mazowieckiego, organ wykonawczy Gminy Płońsk w piśmie z 17 września 2026 r. znak: GPR.6720.1.2024, stwierdził, iż: *„(...) Plany miejscowe, obowiązujące w gminie Płońsk, cechują się bardzo zróżnicowanymi zapisami. Jak wspomniano w rozdziale 5.1. uzasadnienia do planu ogólnego gminy Płońsk, część planów miejscowych umożliwia realizację budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej na rozległych połaciach terenów. W niektórych obszarach, dopuszczenie realizacji zabudowy zagrodowej obejmuje właściwie całe obręby ewidencyjne, w tym zwłaszcza tereny, które w częściach graficznych planów miejscowych oznaczono kolorem żółtym jako tereny rolne. Na tych terenach, na podstawie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, od lat uzyskiwane i realizowane są pozwolenia na budowę dla budynków mieszkalnych. Wyznaczenie stref planistycznych dla gruntów objętych takimi zapisami planów miejscowych było szczególnym wyzwaniem, z którym zmierzył się zarówno Wójt Gminy Płońsk, jak i członkowie Rady Gminy. Dążąc do ograniczenia powstawania rozproszonej zabudowy i fragmentacji gruntów rolnych, przy sporządzaniu planu ogólnego zdecydowano się na wydzielenie jako stref SJ i SZ jedynie części spośród terenów rolnych, na których plany miejscowe dopuszczają realizację budynków mieszkalnych. Strefy z zabudową wyznaczono przede wszystkim w sąsiedztwie istniejących i projektowanych dróg publicznych, w pobliżu istniejących zabudowań lub jako kontynuację przewidzianych w planach miejscowych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a także w rejonach z najlepszym dostępem do usług publicznych. Jednocześnie, w uzasadnieniu do planu ogólnego gminy Płońsk chłonność terenów mieszkaniowych wyznaczonych w planach miejscowych określono z uwzględnieniem także tych obszarów, na których plany*

miejscowe dopuszczają lokalizowanie budynków mieszkalnych, choć w planie ogólnym objęte zostały strefami innymi niż strefy SW, SJ lub SZ. (...)".

Dokonana przez organ nadzoru analiza wyjaśnień Wójta Gminy Płońsk i ustalonych w planie ogólnym **stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ)**, oznaczonych symbolami: **121SJ, 139SJ, 140SJ, 153SJ, 176SJ, 274SJ, 359SJ, 466SJ, 499SJ, 511SJ, 769SJ i 789SJ**, **wykazała, iż zostały one wyznaczone wbrew zasadzie określonej w art. 13d ust. 1 i ust. 3 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu uzasadnienia stwierdzić należy, iż **strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną,** oznaczone symbolami:

- **121SJ** i **769SJ,** obejmują tereny, na których obowiązuje plan miejscowy, zatwierdzony uchwałą Nr XV/97/2015 Rady Gminy Płońsk z 13 listopada 2015 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Arcelin, gmina Płońsk* (Dz. Urz. Woj. Maz.

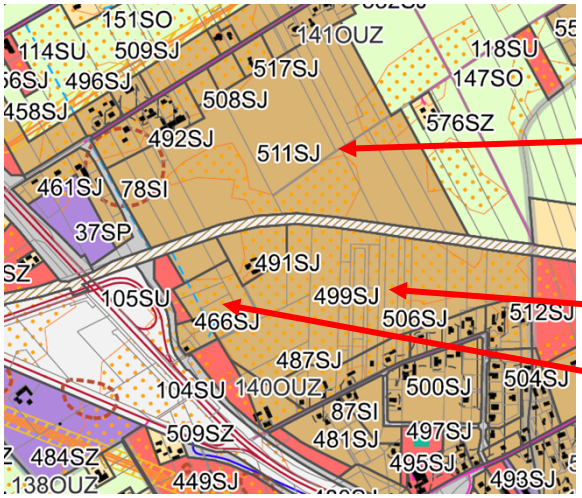
  z 9 grudnia 2015 r. poz. 10333) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 8 grudnia 2015 r. znak: LEX-I.4131.271.2015.RM (Dz. Urz. Woj. Maz. z 10 grudnia 2015 r. poz. 10409), zgodnie z którym usytuowane są w ramach **terenu upraw rolnych i zieleni nieurządzonej** oraz **terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych**, oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami **16 R.Z** oraz **17 RM;**
- **139SJ, 140SJ, 153SJ** i **176SJ,** obejmują tereny, na których obowiązuje plan miejscowy, zatwierdzony uchwałą Nr XVII/115/2015 Rady Gminy Płońsk z 28 grudnia 2015 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Szerominek, gmina Płońsk* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 28 stycznia 2016 r. poz. 890) wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 2 lutego 2016 r. znak: LEX-I.4131.10.2016.BŁ (Dz. Urz. Woj. Maz. z 8 lutego 2016 r. poz. 1158), zgodnie z którym usytuowane są w ramach **terenów upraw rolnych i zieleni nieurządzonej**, oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami: **2 R.Z**, **3 R.Z**, **5 R.Z** i **11 R.Z**;
- **359SJ** i **789SJ,** obejmuje tereny, na których obowiązuje plan miejscowy, zatwierdzony uchwałą Nr XXIII/155/2012 Rady Gminy Płońsk z 27 czerwca 2012 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Bońki i Brody* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 21 września 2012 r. poz. 6423), zgodnie z którym usytuowane są m.in. w ramach **terenów upraw rolnych i zieleni nieurządzonej**, oznaczonych na rysunku planu symbolami **4 R** i **8 R**;
- **466SJ, 499SJ** i **511SJ** obejmuje tereny, na których obowiązuje plan miejscowy, zatwierdzony uchwałą Nr XXIII/154/2012 Rady Gminy Płońsk z 27 czerwca 2012 r. *w sprawie uchwalenia*

Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin (Dz. Urz. Woj. Maz. z 21 września 2012 r. poz. 6422), zgodnie z którym usytuowane są w ramach **terenów rolnych** oraz **terenu zabudowy zagrodowej**, oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami: **7 R, 10 R** i **9 RM**;

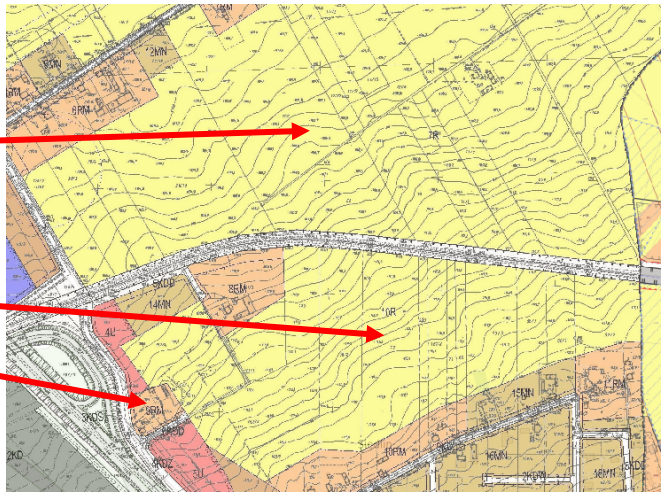
– **274SJ,** obejmuje tereny, na których obowiązuje plan miejscowy, zatwierdzony uchwałą Nr V/33/2011 Rady Gminy Płońsk z 9 lutego 2011 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Skarżyn* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 8 kwietnia 2011 r. Nr 53, poz. 1734), zgodnie z którym usytuowane są w ramach **terenu upraw rolnych**, oznaczonego na rysunku planu symbolem **4 R**,

co przedstawiają poniższe, przykładowe fragmenty planu ogólnego gminy Płońsk oraz rysunków planów miejscowych, dostępnych w systemie informacji przestrzennej Urzędu Gminy w Płońsku (*https://plonsk.e-mapa.net*).

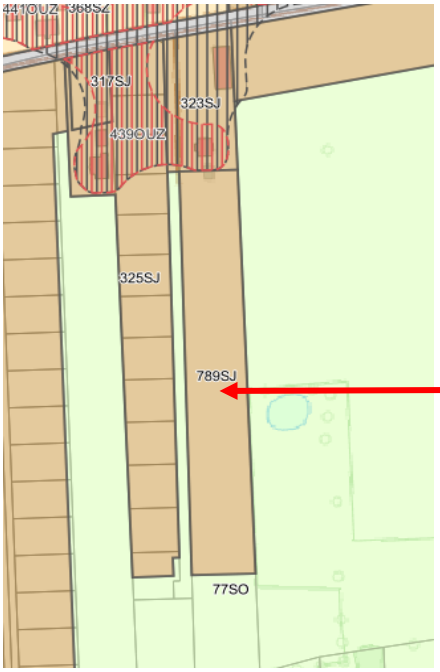
Plan ogólny



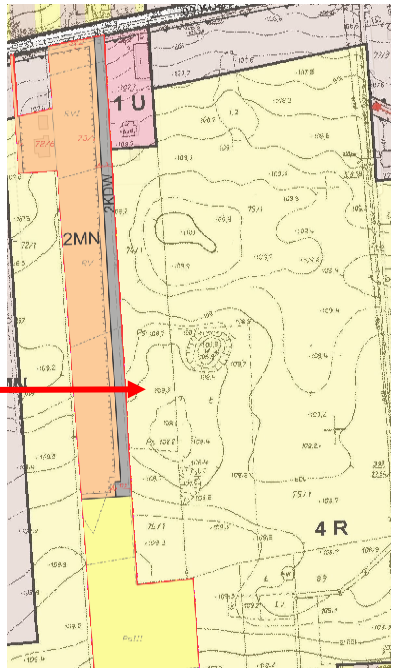
Plan miejscowy



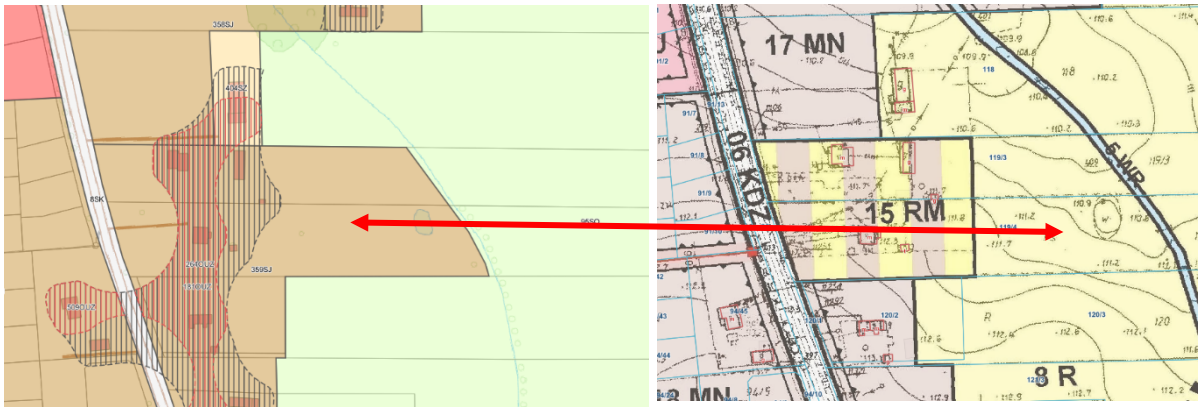
Plan ogólny



Plan miejscowy



Plan ogólny **Plan miejscowy**



Zauważyć należy, że w ramach ustaleń dla:

– **terenu upraw rolnych i zieleni nieurządzonej** oraz **terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych**, oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami **16 R.Z** oraz **17 RM**, zawartych w **§ 21 pkt 1, pkt 2 i pkt 3** oraz **§ 28 pkt 1, pkt 2 lit. b i pkt 3** uchwały **Nr XV/97/2015** z 13 listopada 2015 r. określono, że: *„§ 21. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: (...) **17 RM** - pow. ok. 0,12 ha, (...) ustala się: 1) **przeznaczenie podstawowe** – utrzymanie istniejącej, rozbudowa i realizacja **nowej zabudowy zagrodowej** w gospodarstwach rolnych; 2) przeznaczenie uzupełniające – usługi związane z działalnością rolniczą (w tym usługi agroturystyki), garaże, budynki gospodarcze, zieleń urządzona, drogi wewnętrzne, dojazdy, dojścia, ogrodzenia, elementy małej architektury oraz sieci i urządzenia infrastruktury technicznej; 3) dla istniejących budynków o funkcji zgodnej z przeznaczeniem podstawowym lub uzupełniającym ustala się możliwość rozbudowy, nadbudowy, przebudowy i remontu z zachowaniem ustaleń niniejszego planu, w tym ustalonych linii zabudowy; (...) § 28. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: (...) **16 R.Z** - pow. ok. 13,87 ha, (...) 1) **przeznaczenie - pod uprawy rolne i zieleń nieurządzoną, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej**; 2) zakaz lokalizowania: (...) b) zabudowy w części terenów 1 R.Z, 3 R.Z, 5 R.Z, 12 R.Z, 13 R.Z, 14 R.Z, **16 R.Z**, 18 R.Z, 19 R.Z, 21 R.Z, 22 R.Z i 23 R.Z położonych w strefie ochronnej terenu zamkniętego 1 KK (obowiązują ustalenia zawarte w § 14, ust.3), c) przedsięwzięć mogących zawsze oddziaływać znacząco na środowisko, w rozumieniu przepisów odrębnych, d) urządzeń infrastruktury technicznej, w tym sieci infrastruktury technicznej oraz dróg, niezwiązanych z produkcją rolną oraz przetwórstwem rolno-spożywczym na gruntach rolnych klasy I-III; 3) **dopuszcza się lokalizację**: a) **nowej zabudowy zagrodowej** w gospodarstwach rolnych, b) obiektów gospodarczych związanych z chowem i hodowlą zwierząt oraz produkcją rolną, c) zbiorników wodnych i urządzeń melioracji, d) terenów zieleni i ogródków działkowych, e) dróg*

gospodarczych dojazdowych do pól, f) elementów infrastruktury technicznej napowietrznej i podziemnej dla obsługi ludności i rolnictwa, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w § 28 pkt 2 lit. d;";

- **terenu upraw rolnych i zieleni nieurządzonej**, oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami: **2 R.Z, 3 R.Z, 5 R.Z** i **11 R.Z**, zawartych w **§ 29 pkt 1 i pkt 3** uchwały **Nr XVII/115/2015** z 28 grudnia 2015 r., określono, że: *„§ 29. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: (...)* ***2 R.Z*** *- pow. ok. 12,79 ha,* ***3 R.Z*** *- pow. ok. 0,43 ha, (...)* ***5 R.Z*** *- pow. ok. 49,57 ha, (...)* ***11 R.Z*** *- pow. ok. 18,86 ha, (...) ustala się: 1)* ***przeznaczenie - uprawy rolne i zieleń nieurządzoną, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej****; (...) 3) dopuszcza się lokalizację: a)* ***nowej zabudowy zagrodowej*** *w gospodarstwach rolnych na terenach 1 R.Z - 6 R.Z, 8 R.Z - 11 R.Z, 14 R.Z - 16 R.Z i 18 R.Z (z wyłączeniem funkcji mieszkaniowej w części terenów 1 R.Z i 6 R.Z objętych strefą 50 m od granicy cmentarza 1 ZC), b) obiektów gospodarczych związanych z chowem i hodowlą zwierząt oraz produkcją rolną (poza terenami7 R.Z, 12 R.Z, 13 R.Z i 17 R.Z), c) zbiorników wodnych i urządzeń melioracji, d) terenów zieleni i ogródków działkowych, e) dróg gospodarczych dojazdowych do pól, f) elementów infrastruktury technicznej napowietrznej i podziemnej dla obsługi ludności i rolnictwa, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w § 29 pkt 2 lit. d;"*;
- **terenów upraw rolnych i zieleni nieurządzonej**, oznaczonych na rysunku planu symbolami **4 R i 8 R**, zawartych w **§ 17 pkt 1** i **pkt 2** uchwały **Nr XXIII/155/2012** z 27 czerwca 2012 r., określono, że: *„§ 17. Dla terenów upraw rolnych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: (...)* ***4 R*** *- pow. ok. 4,52 ha, (...)* ***8 R*** *- pow. ok. 2,00 ha, (...) ustala się: 1.* ***Przeznaczenie - pod uprawy polowe, łąki, pastwiska, zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne oraz naturalną zieleń wzdłuż cieków wodnych, dróg*** *itp.; 2. Dopuszcza się lokalizację: 1) Obiektów gospodarczych związanych z hodowlą i produkcją rolną,* ***w tym możliwość lokalizacji nowych siedlisk rolniczych****, 2) Zbiorników wodnych i urządzeń melioracji, 3) Terenów zieleni i ogródków działkowych, 4) Dróg gospodarczych dojazdowych do pól, 5) Elementów infrastruktury technicznej napowietrznej i podziemnej dla obsługi ludności i rolnictwa."*;
- **terenów rolnych** oraz **terenu zabudowy zagrodowej**, oznaczonych odpowiednio na rysunku planu symbolami: **7 R, 10 R i 9 RM**, zawartych w **§ 36** i **§ 68** uchwały **Nr XXIII/154/2012** z 27 czerwca 2012 r. określono, że: *„§ 36.1. Tereny oznaczone symbolami* ***RM*** *o numerach od 1 do 12* ***przeznacza się na realizację i utrzymanie zabudowy zagrodowej****. 2. Dopuszcza się, na terenach oznaczonych symbolami* ***RM*** *o numerach od 1 do 12, realizację infrastruktury towarzyszącej takiej jak: usługi związane z działalnością rolniczą, garaże, miejsca postojowe, infrastruktura techniczna, budynki gospodarcze, dojścia i dojazdy, ogrodzenia i mała*

*architektura. (...) § 68.1. Tereny oznaczone symbolami **R** o numerach od 1 do 12 przeznacza się na realizacje funkcji związanej z działalnością rolną. 2. Dopuszcza się, na terenach oznaczonych symbolami*

***R** o numerach od 1 do 12, **zachowanie i realizację nowej zabudowy zagrodowej**. 3. Dopuszcza się, na terenach oznaczonych symbolami R o numerach od 1 do 12, realizację infrastruktury towarzyszącej takiej jak: infrastruktura techniczna, dojścia i dojazdy.";*

- **terenu upraw rolnych**, oznaczonego na rysunku planu symbolem **4 R**, zawartych w **§ 17 pkt 1 i pkt 2** uchwały **Nr V/33/2011** z 9 lutego 2011 r., określono, że: *„§ 17. Dla terenów upraw rolnych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: (...) **4 R** - pow. ok. 13,73ha, (...) ustala się: 1. Przeznaczenie - pod uprawy polowe, łąki, pastwiska, zadrzewienia i zakrzewienia śródpolne oraz naturalną zieleń wzdłuż cieków wodnych, dróg itp. 2. **Dopuszcza się lokalizację**: 1) obiektów gospodarczych związanych z hodowlą i produkcją rolną, **w tym możliwość lokalizacji nowych siedlisk rolniczych**, 2) zbiorników wodnych, 3) urządzeń melioracji i małej retencji i urządzeń przeciwpowodziowych, 4) terenów zieleni i ogródków działkowych, 5) dróg gospodarczych dojazdowych do pól, 6) sieciowych elementów infrastruktury technicznej napowietrznej i podziemnej dla obsługi ludności i rolnictwa;".*

Wskazać należy, że **z powyższych ustaleń obowiązujących na terenie gminy Płońsk planów miejscowych wynika, iż w ramach ww. jednostek terenowych podstawowym przeznaczeniem są co do zasady tereny rolne na których możliwa jest co najwyżej realizacja zabudowy zagrodowej,** której legalna definicja została zawarta, w obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach zawartych w piśmie Wójta Gminy Płońsk z 17 września 2026 r. znak: GPR.6720.1.2024, w którym stwierdzono, iż: *„(...) Przedmiotowe strefy 359SJ, 466SJ, 499SJ, 511SJ i 789SJ położone są natomiast na terenach objętych planami miejscowymi, których ustalenia prawnie umożliwiają realizację budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej lub nowych siedlisk rolniczych. (...)".*

Tymczasem, dla ww. terenów przeznaczonych pod: tereny upraw rolnych i zieleni nieurządzonej, tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, tereny rolne, tereny zabudowy zagrodowej oraz tereny upraw rolnych, **dla których jedyną dopuszczoną funkcją mieszkaniową są budynki mieszkalne w ramach zabudowy zagrodowej, wyznaczono w planie**

ogólnym strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), oznaczone symbolami: **121SJ, 139SJ, 140SJ, 153SJ, 176SJ, 274SJ, 359SJ, 466SJ, 499SJ, 511SJ, 769SJ** i **789SJ**.

Wskazać przy tym należy, iż **poza tym, iż wyznaczone ww. strefy planistyczne obejmują tereny, które w obowiązujących planach miejscowych nie umożliwiają realizacji funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej, to ich zasięg nie wynika również z wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy oraz nie występuje na nich istniejąca zabudowa o funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej, co oznacza, że zostały ustalone wbrew zasadzie określonej w art. 13d ust. 1 i ust. 3 ustawy o p.z.p.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto również pod uwagę fakt, iż organy Gminy Płońsk w uzasadnieniu do planu ogólnego gminy Płońsk, jednoznacznie wskazały, że: *„(...) **Wykazana chłonność znacząco przekracza zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową w gminie**, w związku z czym strefy planistyczne, w których możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej, **wyznacza się wyłącznie na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej,** z wyłączeniem luk w tej zabudowie." (vide* rozdział 5 pn. *Rozwiązania przyjęte w planie ogólnym gminy Płońsk*, podrozdział 5.1 pn. *Chłonność terenów niezabudowanych,* str. 31).

Organ nadzoru nie podziela stanowiska zawartego w piśmie Wójta Gminy Płońsk z 17 września 2026 r. znak: GPR.6720.1.2024, w którym stwierdzono, iż: *„(...) Zgodnie z art. 13d ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3, wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b." Należy zauważyć, że ustawodawca nie różnicuje przeznaczenia terenu w zależności od typu zabudowy z funkcją mieszkaniową. Przepis nie wskazuje, że strefy SW, SJ i SZ „wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej danego typu" i nie ma podstaw, by tak go interpretować. Co więcej, wyliczając chłonność terenów niezabudowanych w sposób minimalizujący subiektywny dobór parametrów, jak przyjęto przy pracach nad planem ogólnym gminy Płońsk – to jest na podstawie określonej dla strefy maksymalnej*

nadziemnej intensywności zabudowy, jednakowa będzie chłonność stref SW, SJ i SZ, dla których ustalono taką samą maksymalną nadziemną intensywność zabudowy. Włączenie wyznaczonego w planie miejscowym terenu zabudowy jednorodzinnej do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, przy utrzymaniu wskaźników ustalonych w planie miejscowym, nie będzie skutkowało zwiększeniem obliczonej chłonności terenu z budynkami mieszkalnymi. Byłoby to wyłącznie aktualizacją polityki przestrzennej gminy, nie wpływającą na stosunek zapotrzebowania na nową zabudową mieszkaniową i chłonności terenów niezabudowanych. (...) Istotne jest również literalne brzmienie użytego przez ustawodawcę zwrotu „przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej". Przepis nie posługuje się pojęciem „przeznaczenia mieszkaniowego" ani nie ogranicza tej przesłanki do terenów oznaczonych w planach miejscowych symbolami MN lub MW. O kwalifikacji danego terenu decyduje więc treść normatywna obowiązującego planu miejscowego i wynikająca z niej możliwość realizacji funkcji mieszkaniowej, a nie nazwa lub symbol jednostki terenowej. Zabudowa zagrodowa obejmująca budynek mieszkalny oraz zapis dopuszczający realizację nowych siedlisk rolniczych spełniają tę przesłankę, jeżeli na ich podstawie możliwe jest uzyskanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego. Powyższe rozumienie jest dodatkowo spójne z art. 34 ust. 1a u.p.z.p., zgodnie z którym wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych. Oznacza to, że do czasu zmiany właściwych planów miejscowych przewidziana w nich możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej w ramach zabudowy zagrodowej pozostaje prawnie skuteczna. Nie byłoby zatem zasadne traktowanie takich terenów przy stosowaniu art. 13d ust. 1 jako terenów, na których funkcja mieszkaniowa nie jest dopuszczona, skoro obowiązujący akt prawa miejscowego wprost pozwala na jej realizację. (...) W tym kontekście sformułowanie zawarte w uzasadnieniu planu ogólnego, zgodnie z którym „strefy z zabudową mieszkaniową wyznaczono wyłącznie na obszarach już zagospodarowanych na te cele, a także na terenach określonych w planach miejscowych i położonych w obszarze uzupełnienia zabudowy", należy odczytywać łącznie z następnym zdaniem uzasadnienia dotyczącym intensywności zabudowy. Było ono skrótowym opisem przyjętej metody i nie miało na celu wprowadzenia dodatkowej, niewynikającej z ustawy przesłanki łącznego położenia każdego terenu wskazanego w planie miejscowym również w OUZ. Przyjęta metoda polegała na tym, że poza OUZ utrzymywano możliwość wyznaczenia stref mieszkaniowych tam, gdzie obowiązujący plan miejscowy już umożliwiał funkcję mieszkaniową i nie zwiększano jej maksymalnej intensywności, natomiast objęcie OUZ traktowano jako warunek dla terenów, na których w planie ogólnym następowało rzeczywiste zwiększenie potencjalnej chłonności względem obowiązującego planu miejscowego. Tę zasadę odzwierciedlają zarówno obliczenia chłonności, jak i szczegółowe ustalenia dla kwestionowanych stref.", **bowiem w ocenie organu nadzoru, strefy planistyczne, oznaczone symbolami: 121SJ, 139SJ, 140SJ, 153SJ, 176SJ, 274SJ, 359SJ, 466SJ, 499SJ, 511SJ, 769SJ i 789SJ, zostały wyznaczone na terenach na których obowiązują plany miejscowe, w ramach których <u>jedyną dopuszczoną</u>**

funkcją mieszkaniową są budynki mieszkalne w ramach zabudowy zagrodowej, nie zaś zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, poza określonymi obszarami uzupełnienia zabudowy oraz obszarami, na których występuje istniejąca zabudowa o funkcji mieszkaniowej, co wprost stanowi o naruszeniu art. 13d ust. 1 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Podkreślić również należy, iż z wyżej przywołanych planów miejscowych nie wynika możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, lecz jedynie zabudowy zagrodowej, którą należy rozumieć jako możliwość realizacji budynków mieszkalnych, budynków gospodarczych lub inwentarskich **w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.** Tym samym nie jest możliwym wyznaczenie strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., nie zaś strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 13c ust.1 ustawy o p.z.p. strefy planistyczne wyznacza się w sposób rozłączny. Ustawodawca w ramach przepisu art. 13c ust. 2 pkt 1 – 3 ustawy o p.z.p. wyraźnie rozróżnia strefy wielofunkcyjne z zabudową wielorodzinną, jednorodzinną oraz zagrodową, a także w sposób wyraźny łączy je z obowiązującymi ustaleniami planów miejscowych w związku z przepisem art. 13d ust. 1 ustawy o p.z.p.

Jeżeli zatem plan miejscowy dopuszcza jedynie zabudowę zagrodową to nie jest możliwym, w świetle ww. przepisów zaliczenie tych obszarów do strefy planistycznej, o której mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy o p.z.p.

Racjonalny ustawodawca gdyby faktycznie chciał rozumieć funkcję mieszkaniową w sposób łączny, tak jak wskazano w piśmie tj. w każdej dopuszczalnej formie to wprost zawarłby takie ustalenia w ustawie o p.z.p. Tymczasem nawet w ramach dyspozycji art. 13d ust. 1 ustawy o p.z.p. wprost odwołano się do enumeratywnie wymienianych i traktowanych w sposób rozłączny stref planistycznych, na których dopuszcza się różne funkcje zabudowy mieszkaniowej, które należy traktować w sposób literalny, a zatem taki jaki został dopuszczony w ramach obowiązującego planu miejscowego.

Nie ulega wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne, w swoich granicach administracyjnych, w ramach którego stosownie do art. 13e ust. 2 ustawy o p.z.p., dające jej możliwość samodzielnego decydowania o wyznaczaniu m.in. stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową jednorodzinną lub zagrodową w planie ogólnym, dla których stosownie do art. 13e ust. 2 ustawy o p.z.p., określa się: profil funkcjonalny poszczególnych stref planistycznych, wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz wartości minimalnego

udziału powierzchni biologicznie czynnej. Jednakże, powinno to odbywać się według zasad określonych w przepisach prawa, w tym m.in. w art. 13d ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrępowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania planu ogólnego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami, o których mowa w art. 13d ust. 1 i ust. 3 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 sporządzania planu ogólnego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę fakt, że strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, oznaczone symbolami:

- 139SJ, 140SJ, 466SJ, 499SJ, 511SJ, 769SJ i 789SJ, nie są usytuowane na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej;
- 121SJ, 153SJ, 176SJ, 274SJ i 359SJ, nie są usytuowane na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zaś położone są jedynie częściowo na obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, **przy czym wskazać należy, iż obszary uzupełnienia zabudowy w granicach tych stref planistycznych, a także obszary faktycznie zabudowane stanowią niewielką część, w przeciwieństwie do obszarów znajdujących się poza nimi,**

konieczny jest stwierdzenie nieważności w odniesieniu do całych ww. stref planistycznych.

Dodatkowo podkreślić należy, iż w przypadku gdy suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 ustawy o p.z.p., na tych obszarach oraz **nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach gminy.** Tym samym, niezbędnym jest ograniczenie wyznaczenia stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, z zabudową mieszkaniową jednorodzinną oraz zagrodową wyłącznie na obszarach

o których mowa w art. 13d ust. 1 ustawy o p.z.p., nie zaś dokonywanie ich rozszerzania w sposób dowolny.

Ponadto, stwierdzenie nieważności uchwały w części stref planistycznych, określonych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

W świetle powyższych ustaleń, Gmina Płońsk uprawniona jest do wyznaczenia strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową (SZ) w granicach stref planistycznych objętych niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym.

Ponadto wskazać należy, iż stosownie do art. 51a 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.), *„Dopuszcza się stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu ogólnego gminy w części, również w odniesieniu do pierwszego planu ogólnego gminy w danej gminie.”.*

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje

również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

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

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI/211/2026 Rady Gminy Płońsk z 28 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Płońsk*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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/