



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 grudnia 2025 r.

WP-I.4131.272.2025

Rada Miejska w Brwinowie

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.214.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z 27 listopada 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Brwinów obejmującej obszar nr 9a i 9b, stanowiący fragment jednostki administracyjnej Brwinów”*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 13 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 13 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 13 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 14 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 14 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 14 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 15 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...) *budowlanej* (...)”;
- § 15 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 16 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 16 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 16 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...) *budowlanej* (...)”;
- § 17 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 18 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- [illegible]

- § 30 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 pkt 8* (brak jednostki redakcyjnej pkt 6 i pkt 7), w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 31 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 31 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 31 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 32 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 32 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 32 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 33 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 33 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 33 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 37 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 37 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 37 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 38 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 38 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 38 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 39 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 39 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 39 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 40 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 40 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- [illegible]

- [illegible]

- [illegible]

- § 72 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 73 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 73 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 73 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 74 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 74 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 74 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 75 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 75 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 75 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 77 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 78 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 79 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 80 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 80 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 80 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- części graficznej, dotyczącej nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 9.4.07 U, w zakresie w jakim dopuszcza do sytuowania zabudowy w odległości mniejszej niż 4 m od górnej krawędzi skarpy rowu.

Uzasadnienie

Na sesji 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Brwinowie podjęła uchwałę Nr XXIII.214.2025 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Brwinów obejmującej obszar nr 9a i 9b, stanowiący fragment jednostki administracyjnej Brwinów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i **art. 28 ust. 2** ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, a także art. 67 ust. 3 pkt 4 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, podjętą w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., doręczono organowi nadzoru 3 grudnia 2025 r. w formie

elektronicznej usługi e-Doręczenia, zaś kolejny egzemplarz uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych potwierdzającą ponowienie czynności, w formie papierowej, doręczono 4 grudnia 2025 r. przy piśmie Burmistrza Gminy Brwinów z „3 września 2025 r.”, znak: RM.0711.12.2025.

Na wstępie uzasadnienia należy wyjaśnić, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 4 listopada 2024 r., znak: WP-I.4131.201.2024, stwierdzające nieważność uchwały Nr **VII.55.2024** Rady Miejskiej w Brwinowie z 26 września 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Brwinów obejmującej obszar nr 9a i 9b, stanowiący fragment jednostki administracyjnej Brwinów”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr **XXIII.214.2025** Rady Miejskiej w Brwinowie z 27 listopada 2025 r., podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Brwinowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 grudnia 2025 r., znak: WP-I.4131.272.2025.

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.

Stosownie do treści 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że skoro pismami z: **6 listopada 2019 r., 12 grudnia 2019 r., 30 kwietnia 2020 r., 30 czerwca 2020 r. i 1 sierpnia 2024 r.** znak: PP-72323/Gm.Brwinów/Brwinów/2011, Burmistrz Gminy Brwinów wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Brwinowie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 379-III z **28 czerwca 2002 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., zarówno w brzmieniu przed 24 września 2023 r., jak i przed 21 października 2010 r.**

Zgodnie bowiem z treścią przepisu:

- art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”;
- art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w brzmieniu: „2. Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

Stosownie zatem do mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i **wskaźniki intensywności zabudowy**”;. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przytaczany powyżej jego § 4 pkt 6, wydany został w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.”.

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza

określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, a także do określenia używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa a także stosowania określonych standardów.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust.1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, **w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do

działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miejską w Brwinowie w dniu 28 czerwca 2002 r. uchwały intencyjnej Nr 379-III wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją tej ustawy. Tym samym wskaźniki: powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej winny odnosić się do powierzchni działki lub terenu.

Tymczasem, pomimo wydanych już w analogicznych sprawach, rozstrzygnięć nadzorczych Wojewody Mazowieckiego z:

- 3 marca 2020 r., znak: WNP-I.4131.15.2020.JF, stwierdzającego nieważność w części uchwały Nr XVIII.173.2020 Rady Miejskiej w Brwinowie z 30 stycznia 2020 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Brwinów obejmującej obszar nr 6* (podjętej również na podstawie uchwały przystąpieniowej Nr 379-III z 28 czerwca 2002 r.);
- 18 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.149.2025, stwierdzającego nieważność w części uchwały Nr XVII.160.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z 25 czerwca 2025 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Brwinów fragment jednostki administracyjnej Brwinów, obszar nr 5* (podjętej również na podstawie uchwały przystąpieniowej Nr 379-III z 28 czerwca 2002 r.),

na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego Nr XXIII.214.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z 27 listopada 2025 r. sformułowano ponownie ustalenia, o których mowa w:

- § 13 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 14 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 15 pkt 4 i pkt 5;
- § 16 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 17 pkt 4 i pkt 5;
- § 18 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 19 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 20 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 21 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 22 pkt 4 i pkt 5;
- § 23 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;

- § 24 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 25 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 26 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 27 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 28 pkt 3, pkt 4 i pkt 5;
- § 29 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 30 pkt 4, pkt 5 i pkt 8* (brak jednostki redakcyjnej pkt 6 i pkt 7);
- § 31 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 32 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 33 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 34 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 35 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 36 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 37 pkt 3, pkt 4 i pkt 5;
- § 38 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 39 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 40 pkt 3, pkt 4 i pkt 5;
- § 41 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 42 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 43 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 44 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 45 pkt 3, pkt 4 i pkt 5;
- § 46 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 47 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 48 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 49 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 50 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 51 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 52 pkt 3, pkt 4 i pkt 5;
- § 53 pkt 3, pkt 4 i pkt 5;
- § 54 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 55 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;

- § 56 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 57 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 58 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 59 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 60 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 61 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 62 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 63 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 64 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 65 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 66 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 67 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 68 pkt 5, pkt 6 i pkt 7;
- § 69 pkt 2, pkt 3 i pkt 4;
- § 70 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 71 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 72 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 73 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 74 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 75 pkt 4, pkt 5 i pkt 6;
- § 77 pkt 4;
- § 78 pkt 3;
- § 79 pkt 4;
- § 80 pkt 4, pkt 5 i pkt 6,

z których wprost wynika, że Rada Miejska w Brwinowie ustaliła wskaźniki: powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu.

W związku z powyższym należy wyjaśnić, iż pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Definicja „*działki budowlanej*” określona została przez ustawodawcę w treści art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) "działce budowlanej" - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie*

w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), przez:

- „nieruchomość gruntową” – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1);
- „działkę gruntu” – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne: „*Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: „*1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.*”.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączą ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawną pod względem

podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ww. ustaleniach planu miejscowego, uchwałodawca operuje pojęciem „działka budowlana”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działka”.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów, w tym m.in. w zakresie wskaźnika: powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej.

Tym samym należy wskazać, iż ustalenia przedmiotowej uchwały dotyczące określenia wielkości ww. wskaźników w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kwestia dotycząca stosowania przy sporządzaniu planów miejscowych przepisów ustawy o p.z.p., związanych z nowelizacją, m.in. jej art. 15 ust. 2 pkt 6, znalazła swoje odzwierciedlenie w szerokim stanowisku judykatury, w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził, iż „*W przedmiotowej sprawie procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została zainicjowana uchwałą Nr LXXIV/2287/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyńskiego w rejonie ulicy Spornej. Powyższe oznacza, że organ stanowiący, a także Sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę, zobligowane były do stosowania przepisów u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie zainicjowania procedury planistycznej, co wynika wprost z postanowień art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które stanowią, że: "Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe."*

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.: "*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: "parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu,*

w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy". Konkretyzację tego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że: "ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu".

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1), oraz że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2). Oznacza to, że ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów do procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący trzy miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla "starego" brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W tym kontekście uznać należy, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż "nowelizacją zaakceptowano pewną praktykę i wskazano ją jako normę", co w gruncie rzeczy legło u podstaw wyroku uchylającego akt nadzoru w kwestionowanej części. (...)

Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. **Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się**

do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. **W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...)**";

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Zważyć należy, iż przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010r. (art. 5 tej ustawy). **Generalną zasadą w procedurze planistycznej jest stosowanie przepisów z daty podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu.** W niniejszej sprawie uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu podjęto w 2001r. – zmieniono uchwałą z 2012r. To zaś oznacza, że w niniejszej sprawie znajdował zastosowanie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu nadanym powyższą nowelizacją. (...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. – w brzmieniu nadanym powyższą nowelą – w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. (...)”.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Brwinowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze

kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

W tym miejscu należy dodać, że jak wynika z treści ustaleń ogólnych dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad kształtowania zabudowy, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, linii zabudowy, gabarytów obiektów a także wymagań kształtowania przestrzeni publicznej, zawartych w **§ 7 ust. 22** uchwały, w brzmieniu: „22. **W celu ochrony rowów objętych ewidencją PGW Wody Polskie (poprzednio – WZMiUW) ustala się – o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej – minimalną odległość od górnej krawędzi skarpy rowu: dla zabudowy – 4,0 m, dla ogrodzeń -1,5 m.**”, podczas gdy jednocześnie, na rysunku planu miejscowego w skali 1:2000, stanowiącym załącznik nr 1, **sposób wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 9.4.07 U, dopuszcza możliwość realizacji zabudowy na rowie**, który określono w legendzie jako **oznaczenie o charakterze informacyjnym**.

Biorąc zatem pod uwagę definicję zawartą w **§ 2 ust. 17** uchwały, w brzmieniu: „Przepisy ogólne dotyczące stosowanych w planie pojęć. 1. Przepisy ogólne dotyczące podstawowych pojęć i nazewnictwa stosowanych w uchwale. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 17) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, która nie powinna być przekraczana w kierunku linii rozgraniczających tereny ścianą części nadziemnych budynku; (...)”, należy stwierdzić, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, iż: „2. Na

projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, przy czym zakres formułowanych ustaleń odnosić się winien do granic obszaru objętego planem określonych w uchwale przystąpieniowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- 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 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 w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- 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 nr 418919);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części*

tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”;

- 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 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r.

o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń części graficznej, dotyczącej nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 9.4.07 U, w zakresie w jakim dopuszcza do sytuowania zabudowy w odległości mniejszej niż 4 m od górnej krawędzi skarpy rowu, w celu doprowadzenia do spójności tekstu planu z rysunkiem w tym zakresie.**

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.

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

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII.214.2025 Rady Miejskiej w Brwinowie z 27 listopada 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Brwinów obejmującej obszar nr 9a i 9b, stanowiący fragment jednostki administracyjnej Brwinów”, 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/