



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2025 r.

Poz. 7205

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.163.2025

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 6 sierpnia 2025 r.

dotyczy uchwały Nr XVIII/105/2025 Rady Miejskiej w Piastowie z 3 lipca 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sześciu wybranych obszarów w północno-zachodniej części miasta Piastowa – etap II”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 06 sierpnia 2025 r.

WP-I.4131.163.2025

Rada Miejska w Piastowie**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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/105/2025 Rady Miejskiej w Piastowie z 3 lipca 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sześciu wybranych obszarów w północno-zachodniej części miasta Piastowa – etap II”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 3 pkt 5;
- § 2 ust. 3 pkt 8;
- § 9;
- § 11;
- § 14 ust. 1 pkt 2;
- § 14 ust. 1 pkt 3;
- § 14 ust. 1 pkt 4;
- § 17 ust. 1 pkt 3 lit. k, w zakresie w jakim określa geometrię dachów na poziomie niższym niż 30° oraz niższym niż 57,7%;
- § 17 ust. 1 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) ustalonymi (...)”, w odniesieniu do dróg wewnętrznych;
- § 18 ust. 1 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) ustalonymi (...)”, w odniesieniu do dróg wewnętrznych;
- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. h, w zakresie w jakim określa geometrię dachów na poziomie niższym niż 30° oraz niższym niż 57,7%;
- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. h, w zakresie sformułowania: „(...) z dopuszczeniem dachów płaskich (...)”;

- § 19 ust. 1 pkt 6 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *ustalonymi* (...)”, w odniesieniu do dróg wewnętrznych;
- § 20 ust. 1 pkt 3 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *ustalonymi* (...)”, w odniesieniu do dróg wewnętrznych.

Uzasadnienie

Na sesji 3 lipca 2025 r. Rada Miejska w Piastowie podjęła uchwałę Nr XVIII/105/2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sześciu wybranych obszarów w północno-zachodniej części miasta Piastowa – etap II”*.

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 8 lipca 2025 r., za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej, przy piśmie Burmistrza Miasta Piastowa z 8 lipca 2025 r., znak: BR.0711.26.2025, zaś dokumentację prac planistycznych, również w formie elektronicznej, doręczono 16 lipca 2025 r. przy piśmie tego samego organu z 16 lipca 2025 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Piastowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 sierpnia 2025 r., znak: WP-I.4131.163.2025.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz

ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Jak wynika z treści **§ 2 ust. 3 pkt 5 i 8** uchwały, w brzmieniu: „3. Plan ustala: (...) 5) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej; (...) 8) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”, **podczas gdy jednocześnie w ramach:**

- **§ 9**, określono, że: „W zakresie obiektów lub terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów Plan ustala: 1) w zakresie przepisów o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami Plan ustala: a) na obszarze Planu nie występują obiekty zabytkowe prawnie chronione w rozumieniu przepisów odrębnych i szczególnych, b) Plan nie wyznacza obiektów do objęcia ochroną; 2) Plan nie wyznacza terenów zamkniętych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, terenów i obszarów górniczych oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych w rozumieniu przepisów odrębnych i szczególnych – takie na obszarze Planu nie istnieją; 3) na obszarze Planu nie występuje krajobraz priorytetowy określany w audycie krajobrazowym oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.”;
- **§ 11**, określono, że: „W zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej Plan ustala: 1) w zakresie przepisów o ochronie

zabytków i opieki nad zabytkami Plan ustala: a) na obszarze Planu nie występują obiekty zabytkowe prawnie chronione w rozumieniu przepisów odrębnych i szczególnych, b) Plan nie wyznacza obiektów do objęcia ochroną; 2) stwierdza się, że na obszarze objętym Planem: a) nie występuje lokalny krajobraz kulturowy wskazany do objęcia ochroną, b) nie został utworzony park kulturowy, w rozumieniu obowiązujących przepisów, ani nie została podjęta przez Radę Miejską w Piastowie uchwała w sprawie jego utworzenia, c) nie występują dobra kultury współczesnej; 3) ochrona zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”,

co oznacza, iż z jednej strony wskazano, że plan miejscowy zawiera ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Co więcej ustalono, że ochrona zabytków, które nie występują w granicach obszaru objętego planem miejscowym, ma odbywać się zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi (*vide* § 11 pkt 3 uchwały).

Z drugiej zaś strony stwierdzono w ramach § 9 i § 11 uchwały, brak występowania zarówno obiektów zabytkowych, jak i terenów zamkniętych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, terenów i obszarów górniczych oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych.

Tym samym, zauważyć należy, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową planu miejscowego, a także doszło do sformułowania ustaleń, które w żaden sposób nie mogą mieć zastosowania w granicach obszaru objętego tymże planem miejscowym.**

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Skoro zatem w obszarze planu miejscowego nie występują np. obiekty zabytkowe, to plan miejscowy nie powinien w swojej treści zawierać uregulowań, w tym zakresie. Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem.

Ponadto, jak wynika z:

- § 14 ust. 1 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji Plan ustala, że na obszarze Planu system komunikacji tworzą: (...) 2) drogi wewnętrzne (*nie wyznaczone w Planie*); 3) ścieżki rowerowe (*nie wyznaczone*

- w Planie); 4) ciągi piesze (nie wyznaczone w Planie).”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego w skali 1:1000, stanowiącym załączniki nr 1, nr 2 i nr 3, w ogóle nie wyznaczono dróg wewnętrznych, ścieżek rowerowych i ciągów pieszych w granicach obszaru objętego planem miejscowym, co oznacza, iż nie mogą one stanowić systemu komunikacji na jego obszarze, jedynie w § 14 ust. 7 dopuszczono możliwość wydzielenia nowych dróg wewnętrznych;
- § 17 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1. Na terenie oznaczonym symbolem MN (tereny: 1MN) Plan ustala: (...) 4) w zakresie obsługi komunikacyjnej terenów Plan ustala: a) dojazd – drogami (ulicami) publicznymi i **wewnętrznymi ustalonymi** i dopuszczonymi Planem,”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego, w ogóle nie wyznaczono dróg wewnętrznych w granicach obszaru objętego planem miejscowym, jedynie w ramach § 14 ust. 7 uchwały dopuszczono możliwość wydzielenia nowych dróg wewnętrznych;
 - § 18 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1. Na terenie oznaczonym symbolem U/MN (tereny: 1U/MN) Plan ustala: (...) 4) w zakresie obsługi komunikacyjnej terenów Plan ustala: a) dojazd – drogami (ulicami) publicznymi i **wewnętrznymi ustalonymi** i dopuszczonymi Planem,”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego, w ogóle nie wyznaczono dróg wewnętrznych w granicach obszaru objętego planem miejscowym, jedynie w ramach § 14 ust. 7 uchwały dopuszczono możliwość wydzielenia nowych dróg wewnętrznych;
 - § 19 ust. 1 pkt 6 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1. Na terenach oznaczonych symbolem MW (tereny: 1MW, 2MW, 3MW) Plan ustala: (...) 6) w zakresie obsługi komunikacyjnej terenów Plan ustala: a) dojazd – drogami (ulicami) publicznymi i **wewnętrznymi ustalonymi** i dopuszczonymi Planem,”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego, w ogóle nie wyznaczono dróg wewnętrznych w granicach obszaru objętego planem miejscowym, jedynie w ramach § 14 ust. 7 uchwały dopuszczono możliwość wydzielenia nowych dróg wewnętrznych;
 - § 20 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1. Na terenie oznaczonym symbolem U (teren: 1U) Plan ustala: (...) 3) w zakresie obsługi komunikacyjnej terenów Plan ustala: a) dojazd – drogami (ulicami) publicznymi i **wewnętrznymi ustalonymi** i dopuszczonymi Planem,”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego, w ogóle nie wyznaczono dróg wewnętrznych w granicach obszaru objętego planem miejscowym, jedynie w ramach § 14 ust. 7 uchwały dopuszczono możliwość wydzielenia nowych dróg wewnętrznych.

Powyższe oznacza, że również w tym przypadku doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową planu miejscowego, a także pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia

Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, iż:

„2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu 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 obszaru objętego planem określonych w uchwale przystąpieniowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.;*
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie*

projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej. (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis. (publ. LEX 418919);*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna*

znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015 r. 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 tekst 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.

Ponadto, wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepisy, które są wewnętrznie sprzeczne.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany

w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Podsumowując należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także sprzeczność pomiędzy jej treścią a 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 wewnętrzna sprzeczność części tekstowej, a także brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem stanowiącym załączniki: nr 1, nr 2 i nr 3, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń planu miejscowego.

Ponadto, z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Piastów przyjętego uchwałą Nr XXXV/163/2008 Rady Miejskiej w Piastowie z 1 lipca 2008 r., zwanego dalej „*Studium*”, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, w zakresie określenia geometrii dachu dla:

- terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonych na rysunku planu, stanowiącym załączniki nr 2 i nr 3, symbolem **1MN**;
- terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oznaczonych na rysunku planu, stanowiącym załączniki nr 1 i nr 2, symbolami: **1MW, 2MW i 3MW**, ,
pozostają w sprzeczności z unormowaniami tego Studium.

Należy bowiem zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- **art. 64 ust. 2**, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;
- **art. 65 ust. 1**, w brzmieniu: „*1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;

- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...)** 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.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Miejską w Piastowie uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Wiążący charakter Studium (z zastrzeżeniem *do dnia wejścia w życie planu ogólnego*) wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.,

w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium* (...)” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), a także z przepisów § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Z analizy tekstu i rysunku kierunków Studium oraz przedmiotowego planu miejscowego, wynika, że dla:

- **obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, określonego symbolem 3M, opisanego w legendzie jako: „MW/MN – strefy o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej* i jednorodzinnej* nieprzekraczającej wysokości 14 m”,** zawarto następujące ustalenia: „MW/MN – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna, możliwe jest zachowanie istniejącej i realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej, przy zachowaniu podstawowych parametrów do zastosowania w planach miejscowych: (...) d) dachy o kącie nachylenia: - dla zabudowy jednorodzinnej oraz wielorodzinnej nie przekraczającej wysokości 14 m, 30° – 50° (...)”, str. 27 Studium, podczas gdy w § 17 ust. 1 pkt 3 lit. k przedmiotowej uchwały, dla terenu oznaczonego na załączniku nr 2 symbolem 1MN, położonego w granicach obszaru 3M, dopuszczono dachy dwuspadowe lub wielospadowe o spadku dachu od 5° do 50° (9% - 120%);
- **obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, określonego symbolem 1M, opisanego w legendzie jako: „MN – strefy o przewadze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej* nieprzekraczającej wysokości 11 m”,** zawarto następujące ustalenia: „MN – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, możliwe jest zachowanie istniejącej i realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej, przy zachowaniu podstawowych parametrów do zastosowania w planach miejscowych: (...) d) dachy o kącie nachylenia 30° – 50° (...)”, str. 27 Studium, podczas gdy w § 17 ust. 1 pkt 3 lit. k przedmiotowej uchwały, dla terenu oznaczonego na załączniku nr 3

symbolem 1MN, położonego w granicach obszaru 1M, dopuszczono dachy dwuspadowe lub wielospadowe o spadku dachu od 5° do 50° (9% - 120%);

- **obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, określonego symbolem 4M, opisanego w legendzie jako: „MW/MN – strefy o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej* nieprzekraczającej wysokości 18 m i jednorodzinnej* nieprzekraczającej wysokości 14 m”, zawarto następujące ustalenia: „MW/MN – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna, możliwe jest zachowanie istniejącej i realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej, przy zachowaniu podstawowych parametrów do zastosowania w planach miejscowych: (...) d) dachy o kącie nachylenia: - dla zabudowy jednorodzinnej oraz wielorodzinnej nie przekraczającej wysokości 14 m, 30° – 50° (...)”, str. 27 Studium, podczas gdy w § 19 ust. 1 pkt 5 lit. h przedmiotowej uchwały, dla terenów oznaczonych na załączniku nr 1 symbolami 1MW i 2MW, położonych w granicach obszaru 4M, dopuszczono dachy dwuspadowe lub wielospadowe o spadku dachu od 5° do 50° (9% - 120%), z dopuszczeniem dachów płaskich;**
- **obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, określonego symbolem 3M, opisanego w legendzie jako: „MW/MN – strefy o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej* i jednorodzinnej* nieprzekraczającej wysokości 14 m”, zawarto następujące ustalenia: „MW/MN – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna, możliwe jest zachowanie istniejącej i realizacja nowej zabudowy mieszkaniowej, przy zachowaniu podstawowych parametrów do zastosowania w planach miejscowych: (...) d) dachy o kącie nachylenia: - dla zabudowy jednorodzinnej oraz wielorodzinnej nie przekraczającej wysokości 14 m, 30° – 50° (...)”, str. 27 Studium, podczas gdy w § 19 ust. 1 pkt 5 lit. h przedmiotowej uchwały, dla terenu oznaczonego na załączniku nr 2 symbolem 3MW, położonego w granicach obszaru 3M, dopuszczono dachy dwuspadowe lub wielospadowe o spadku dachu od 5° do 50° (9% - 120%), z dopuszczeniem dachów płaskich,**

co oznacza, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie ustalenia w zakresie geometrii dachu naruszają zapisy Studium.

Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku Burmistrza Miasta Piastowa, zawartego w piśmie z 4 sierpnia 2025 r. znak: WGU2.6721.2.2024.MS, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 sierpnia 2025 r. znak: WP-I.4131.163.2025, w którym stwierdzono, iż: „(...) Przyjęty wskaźnik geometrii dachów w par. 17 ust. 1 pkt 3 lit k oraz par. 19 ust. 1 pkt. 5 lit. h zawierają omyłkę pisarską „winno być „od 35° do 50°” (70% - 120%), (...)”.

W tym miejscu zauważyć należy, iż w Studium dla powyżej wskazanych obszarów funkcjonalnych ustalono dachy o kącie nachylenia od 30° do 50°, w związku z tym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 17 ust. 1 pkt 3 lit k oraz § 19 ust. 1 pkt 5 lit. h uchwały, w zakresie w jakim dopuszczają spadek dachu mniejszy niż 30° tj. niższy niż 57,7% [wg wzoru: procent = $\text{tg}(\text{kąt w stopniach}) * 100$].

Mając na uwadze wskazane zapisy Studium dotyczące geometrii dachu, określone dla przyszłego zainwestowania w planach miejscowych, to przyjęcie ich w przedmiotowym planie miejscowym dla terenów: 1MN, 1MW, 2MW i 3MW, o wartości znacznie odbiegającej niż określona w Studium, wskazują na sprzeczność ustaleń planu z zapisami tego Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego a odnoszącej się do geometrii dachów.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium oraz planów miejscowych są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz oraz Rada Miejska w Piastowie.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;

- 25 października 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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 XVIII/105/2025 Rady Miejskiej w Piastowie z 3 lipca 2025 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sześciu wybranych obszarów w północno-zachodniej części miasta Piastowa – etap II*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/