DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 lipca 2025 r.

Poz. 6896

Podpisany przez:
Ewa Bogumiła Mielniczuk-Kapusta
Data: 24.07.2025 12:03:02

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.152.2025

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 23 lipca 2025 r.

dotyczy uchwały Nr 76/XIV/2025 Rady Gminy Zatory z 17 czerwca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Wólka Zatorska”.*

WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 lipca 2025 r.

WP-I.4131.152.2025

Rada Gminy Zatory

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 76/XIV/2025 Rady Gminy Zatory z 17 czerwca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Wólka Zatorska”*, w zakresie części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1G, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN i 6RN.

Uzasadnienie

Na sesji 17 czerwca 2025 r. Rada Gminy Zatory podjęła uchwałę Nr 76/XIV/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Wólka Zatorska”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z *„art. 67 ust. 3”* 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”*, przy czym w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ww. ustawy zmieniającej.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 25 czerwca 2025 r., za pomocą platformy teleinformatycznej e-Doręczenia, przy piśmie Wójta Gminy Zatory z 25 czerwca 2025 r., znak: RGI.6721.1.2024.W.WZ.AM.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru wystąpił pismem z 16 lipca 2025 r. znak: WP-I.4130.609.2025 do Wójta Gminy Zatory, z prośbą o przekazanie rysunku planu miejscowego w wersji papierowej w skali 1:1000, który nie został przekazany do 21 lipca 2025 r.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, iż stwierdzono istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Zatory zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.152.2025.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie

wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Należy podkreślić, że skoro pismami z **10 lutego 2025 r.**, znak: RGI.6721.1.2024.Zb.AM, 14 marca 2025 r., znak: RGI.6721.1.1.2024.Zb.AM oraz 10 kwietnia 2025 r., znak: RGI.6721.1.2.2024.Zb.AM, **Wójt Gminy Zatory wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu** *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Wólka Zatorska*, zaś Rada Gminy Zatory zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 316/XLIX/2023 z **28 kwietnia 2023 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1** i **4** ustawy zmieniającej, 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; (...) 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.”*.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej

na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Zatory **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenów**, oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1G, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN i 6RN**.

Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w:

– § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 6)* ***nieprzekraczalnej linii zabudowy*** *– należy przez to rozumieć linię na rysunku*

planu poza którą nie można sytuować budynków, od strony linii rozgraniczającej; dopuszcza się przekroczenie tych linii maksymalnie o 1,5 m najdalej wysuniętą częścią dachu, okapu, rynny, rury spustowej, gzymsu, parapetu, balkonu, schodów, rampy oraz innych podobnych elementów architektonicznych;";

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„Dla obszaru objętego planem ustala się: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;";*
- § 4 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: *„Rysunek planu zawiera następujące elementy: (...) 4) legendę zawierającą: a) oznaczenia obowiązujące, będące ustaleniami planu: (...) - nieprzekraczalne linie zabudowy,";*
- § 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad ochrony i kształtowania krajobrazu ustala się: 1) obowiązek lokalizowania budynków zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, wskazanymi na rysunku planu;";*
- § 17 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenu górnictwa i wydobycia, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1G**, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny górnictwa i wydobycia; 2) przeznaczenie uzupełniające: tereny infrastruktury technicznej, z zastrzeżeniem §13 ust. 1 pkt 5. 2. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu ustala się: 1) za zgodne z przeznaczeniem, o którym mowa w ust. 1, uznaje się: a) **obiekty kubaturowe**, urządzenia komunikacyjne oraz urządzenia pomocnicze bezpośrednio związane z eksploatacją kopaliny, b) dojścia i dojazdy; 2) **zakaz realizacji budynków**;";*
- § 21 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczonych na rysunku planu symbolami **1RN – 6RN**, ustala się: 1) **przeznaczenie podstawowe: rolnictwo z zakazem zabudowy;** 2) **przeznaczenie uzupełniające: tereny infrastruktury technicznej**, z zastrzeżeniem §13 ust. 1 pkt 5 oraz o ile ich realizacja nie będzie powodować konieczności wyłączenia gruntów rolnych klasy I-III z produkcji rolniczej. 2. Dla terenów, o których mowa w ust 1, w zakresie ochrony krajobrazu kulturowego, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, a także kształtowania krajobrazu ustala się: 1) za zgodne z przeznaczeniem, o którym mowa w ust. 1 uznaje się: a) drogi dojazdowe do gruntów rolnych,*

*b) **budowle rolnicze, w tym silosy**, c) zbiorniki wodne, z wyłączeniem gruntów rolnych klas I-III na których dopuszcza się zbiorniki wodne służące wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 2) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 90%. 3. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu **ustala się zakaz realizacji budynków**",*

co oznacza, że sformułowano sprzeczne ustalenia skoro z jednej strony wprowadzono zakaz realizacji budynków dla terenu 1G oraz zakaz zabudowy, w tym zakaz realizacji budynków dla terenów: 1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN i 6RN. Z drugiej strony *za zgodne z przeznaczeniem* uznano, a tym samym dopuszczono możliwość realizacji m.in.:

- **obiektów kubaturowych dla terenu 1G, przy jednoczesnym braku określenia: maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy;**
- **budowli rolniczych, w tym także silosów, a także innych budowli, w tym obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej dla terenów: 1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN i 6RN.**

Co więcej, wbrew ustaleniom zawartym w § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, dla jednostki terenowej oznaczonej na rysunku planu symbolem **1G, określono nieprzekraczalną linię zabudowy, pomimo zakazu realizacji budynków na tym terenie.**

W tym miejscu wskazać należy dodatkowo, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Konkretyzacje tego przepisu odnaleźć można na gruncie § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3, 4 i 5 uchwały, ustalono, że: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) **przeznaczeniu podstawowym** – należy przez to rozumieć rodzaj przeznaczenia terenu, które w wyniku realizacji ustaleń planu dominuje w terenie wydzielonym liniami rozgraniczającymi, a na działkach budowlanych dodatkowo stanowi nie mniej niż 60% powierzchni użytkowej budynków; 4) **przeznaczeniu uzupełniającym** – należy przez to rozumieć rodzaje przeznaczenia, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe, a na działkach budowlanych dodatkowo stanowią nie więcej niż 40% powierzchni użytkowej zrealizowanych budynków; 5) **przeznaczenie dopuszczalne** – należy przez to rozumieć przeznaczenie terenu i związany z nim sposób zagospodarowania dopuszczony na wyodrębnionym terenie;"*.

Stosownie do ww. przepisów Rada Gminy Zatory określiła w ramach § 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz § 21 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, przeznaczenie podstawowe i uzupełniające dla terenów oznaczonych symbolami: 1G, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN i 6RN.

Tym samym, formułowanie ustaleń dotyczących uznania konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, za zgodne z przeznaczeniem, które *de facto* nie stanowią tego przeznaczenia wykracza poza zakres dopuszczalnych ustaleń planistycznych, tym bardziej w sytuacji, gdy dopuszczony sposób zagospodarowania (*quod vide* § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały), jest wewnętrznie sprzeczny z wprowadzonym zakazem zabudowy, a także określonym sposobem przeznaczenia terenu.

Ponadto, wskazać należy, iż zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 297) *„Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o:1) budowlach rolniczych - rozumie się przez to* ***budowle*** *na potrzeby rolnictwa i przechowalnictwa produktów rolnych, w szczególności takie jak: zbiorniki na nawozy naturalne płynne, zbiorniki na produkty pofermentacyjne w postaci płynnej, płyty do przechowywania nawozów naturalnych stałych, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego;”.*

Jednocześnie, zgodnie z:

- art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), przez **obiekt budowlany** należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, przez **budowlę** należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;

– art. 3 pkt 3a ustawy prawo budowlane, przez **obiekt liniowy** należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

W kontekście powyższych definicji organ nadzoru wskazuje, że ustalony w ramach:

– **§ 17 ust. 2 pkt 2 uchwały zakaz realizacji budynków, a także brak określonych parametrów i wskaźników, w postaci: maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, jest sprzeczny i wyklucza się z ustaleniami zawartymi w § 17 ust. 2 pkt 1 lit. a, w ramach którego dopuszczono do realizacji obiektów kubaturowych, do których zaliczają się m.in. budynki, co znajduje również potwierdzenie na rysunku planu miejscowego w związku z wyznaczoną nieprzekraczalną linią zabudowy**;
– **§ 21 ust. 1 pkt 1 uchwały zakaz zabudowy jest sprzeczny i wzajemnie wyklucza się z ustaleniami zawartymi w § 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1 uchwały, które dopuszczają możliwość realizacji m.in. infrastruktury technicznej i budowli rolniczych**.

Należy zauważyć, że przez **zabudowę** należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Przez zabudowę należy zatem rozumieć nie tylko realizację budynków, ale również pozostałych obiektów budowlanych, a więc również budowli.

Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 *„(...) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychyla się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, **iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury.** Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby,*

iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjna zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Z powyższego wynika, że ustalenie, iż w zaskarżonej uchwale definicję wysokości zabudowy zawężono do definicji wysokości budynku uprawniało Sąd I instancji do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność § 2 pkt 13 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte zostało z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (...) Prawidłowa wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatem prowadzi do wniosku, że zdefiniowanie w planie miejscowym wysokości zabudowy polega na przyjęciu ustaleń określających gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy, nie zaś dotyczących określenia sposobu pomiaru wysokości budynków, który w sposób wiążący określony został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Treść § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 8 lipca 2009 r. wskazującym na to, że "wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się..." istotnie wskazuje, co akcentowane jest w skardze kasacyjnej, że zamiarem ustawodawcy było stosowanie zawartej w nim definicji do sytuacji związanych z oceną spełnienia przez budynek wymagań zawartych w tym rozporządzeniu. Trudno jednak zrozumieć, co skarżący ma na uwadze stawiając stanowczą tezę, że stosowanie tej definicji

jest ograniczone wyłącznie do tego rodzaju sytuacji. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza, m.in., zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu) oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane.”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zarówno określenie przeznaczenia terenu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia, np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, brak jest przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w niniejszej sprawie, wprowadzono jednocześnie zakaz zabudowy dla terenów: 1RN, 2RN, 3RN, 4RN, 5RN i 6RN, a więc zakaz realizacji wszystkich obiektów budowlanych, następnie dopuszczono do realizacji szereg budowli, a także odrębnie wprowadzono zakaz realizacji budynków. Ustalenia, w tym zakresie, są więc wzajemnie wykluczające się, przy czym powyższe dotyczy również ustaleń dotyczących jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1G.

Powyższe oznacza, że **przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały, a także pomiędzy częścią tekstową a graficzną, zarówno w zakresie braku jednoznacznego określenia przeznaczenia, jak i zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania ww. terenów**.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6

ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym. m.in. linie zabudowy.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, dla których stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają m.in. zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto z przepisu § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika również, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy. Z kolei § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników jej kształtowania, nie może również wyznaczać linii zabudowy.

Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem, m.in. na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, określono nieprzekraczalną linię zabudowy w odniesieniu do terenu 1G, podczas gdy z ustaleń części tekstowej wprost wynika zakaz realizacji budynków (*vide* § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały).

W tej sytuacji, wewnętrznie sprzeczne ustalenia m.in. w zakresie przeznaczenia ww. terenów, a także stanowiące obligatoryjne elementy kształtujące zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będą bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu,

w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Sprzeczności te uniemożliwiają prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowią o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7, a także § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że koniecznym jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Ponadto, **stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie całych jednostek terenowych umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przy czym przepis ten powinien zostać przywołany w podstawie prawnej ponownie podjętej uchwały.**

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

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

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 76/XIV/2025 Rady Gminy Zatory z 17 czerwca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Wólka Zatorska”*, 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/