



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 lipca 2026 r.

WP-I.4131.167.2026

Rada Miejska w Wołominie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX-57/2026 Rady Miejskiej w Wołominie z 28 maja 2026 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Grabie - południe*, w zakresie ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 1;
- § 6 pkt 9 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz na tej części budynku, na której prezentowane jest logo firmy wraz z właściwą dla niego kolorystyką (...)”;
- § 12 pkt 2, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RN, 2RN oraz 3RN;
- części tekstowej i graficznej w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MNW, 2MNW, 3MNW, 3MN-U oraz 1U.

Uzasadnienie

Na sesji 28 maja 2026 r. Rada Miejska w Wołominie podjęła uchwałę Nr XXIX-57/2026 w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Grabie - południe*.

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 2026 r. poz. 538), 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*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 czerwca 2026 r., przy piśmie Burmistrza Wołomina z 1 czerwca 2026 r., znak: WOU.0711.13.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Wołominie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.167.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.730.2026, przy czym organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Wołomina z 12 czerwca 2026 r., znak: WU.6721.3.2025, dotyczące przeznaczenia terenu w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wołomin, przyjętego uchwałą Nr XL-75/2002 Rady Miejskiej w Wołominie z 29 sierpnia 2002 r., zmienionego uchwałą Nr VIII-95/2011 z 14 października 2011 r., uchwałą Nr XXXIV-69/2021 z 13 maja 2021 r. oraz uchwałą Nr LIII-106/2022 z 29 sierpnia 2022 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Zgodnie z 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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Wołominie zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego wsi *Stare Grabie - południe* na podstawie uchwały **Nr XVI-46/2025 z 29 maja 2025 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- 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 31 sierpnia 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: przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia***

wejsia 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 31 sierpnia 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 Wołominie 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.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

Wiążący charakter Studium 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 przed 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 o p.z.p., 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 § 5 pkt 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), jak i poprzednio obowiązującego § 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). 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).

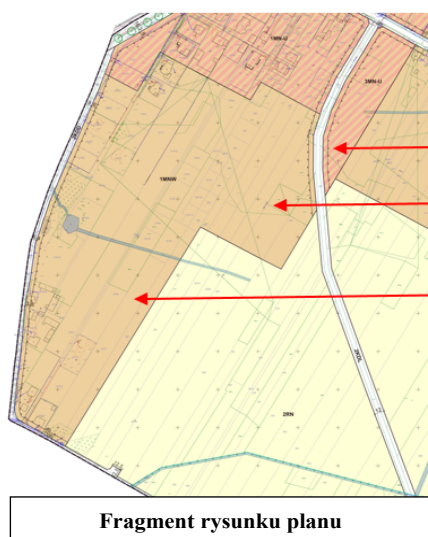
Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalane w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

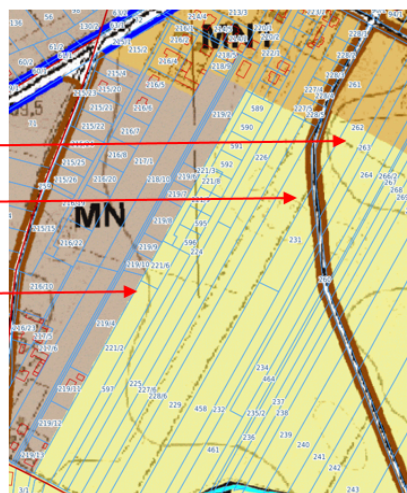
W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu 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).

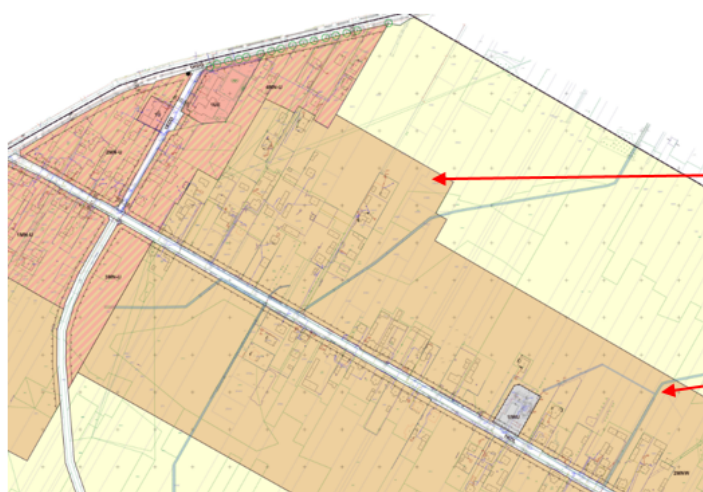
Przed wszystkim należy zauważyć, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: **1MNW**, **2MNW** oraz **3MNW**, stosownie do dyspozycji § 16 pkt 1 uchwały, stanowią **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej**, zaś teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **3MN-U**, zgodnie § 17 pkt 1 lit. a uchwały, stanowi **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług**. Powyższe potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż ustalenia przedmiotowej uchwały w zakresie w jakim dopuszczają do realizacji zarówno zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1MNW, 2MNW i 3MNW, jak i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, w granicach terenu oznaczonego symbolem 3MN-U, naruszają ustalenia Studium. Powyższe przedstawiono poniżej, w ramach porównania rysunku planu miejscowego z rysunkiem Studium, określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego.

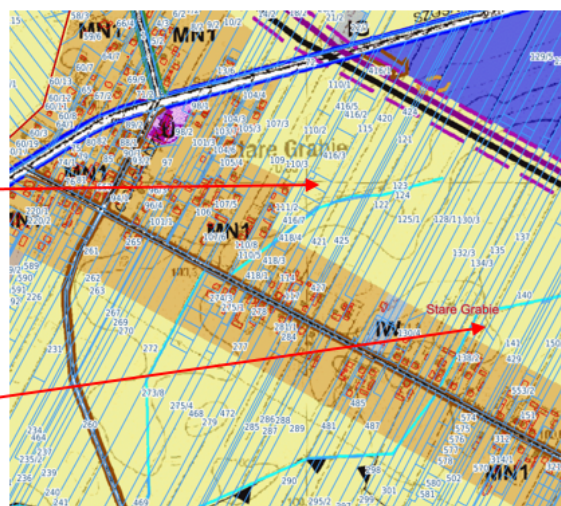


Fragment rysunku planu

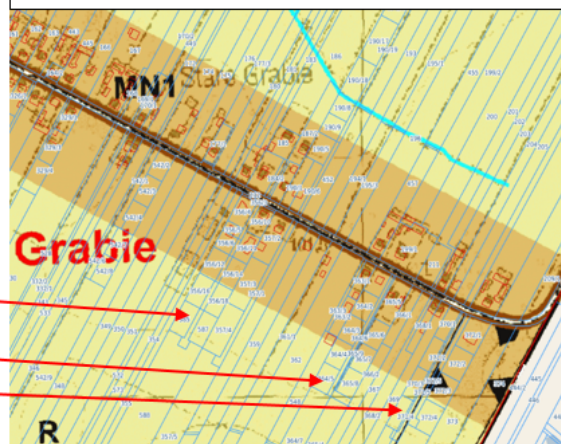
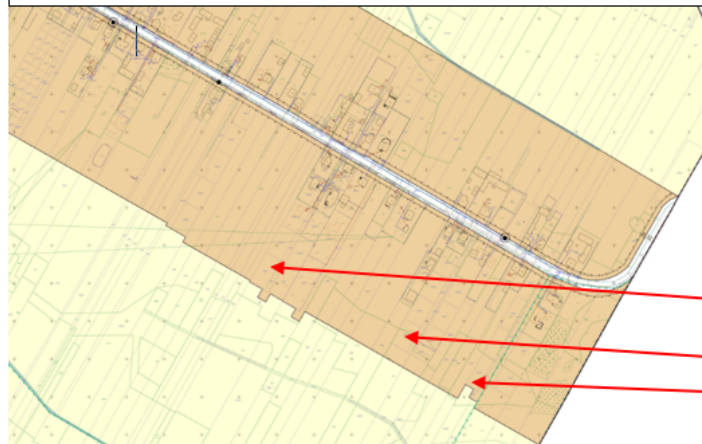




Fragment rysunku planu miejscowego



Fragment rysunku Studium
pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego – forma
ujednolicona”



Z powyższego wynika, iż:

- teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1MNW** w Studium znajduje się w *obszarze struktury funkcjonalnej*, określonym jako *mieszkaniowy jednorodzinny z dopuszczeniem usług (MN)*;
- tereny oznaczone symbolami **2MNW**, **3MNW** oraz **3MN-U** w Studium znajdują się w *obszarze struktury funkcjonalnej*, określonym jako *mieszkaniowy jednorodzinny i zagrodowy (MN1)*,
podczas gdy jednocześnie, ww. tereny znajdują się również w obszarze struktury funkcjonalnej określonym jako *tereny rolne (R)*.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z treścią tekstu Studium (vide załącznik nr 1 do uchwały Nr LIII-106/2022 z 29 sierpnia 2022 r. pn. „tekst studium – forma ujednolicona”, część II pn. „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego”, str. 136) obszary oznaczone symbolem **R** to: „(...) *R – tereny rolne Obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej – grunty orne, łąki i pastwiska, sady oraz nieużytki rolne. Na terenach oznaczonych na rysunku studium symbolem R obowiązuje*

zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej (poza siedliskami zgodnie z przepisami odrębnymi), usługowej, usługowo-produkcyjnej oraz ferm hodowlanych powyżej 60 DJP. Dopuszcza się zalesienia gruntów rolnych poza terenami wyznaczonymi w studium. Zachowuje się istniejącą zabudowę zgodnie z decyzjami administracyjnymi. (...) **Realizacja ww. kierunków wymagać będzie uwzględnienia w planach miejscowych** oraz w decyzjach o warunkach zabudowy: **– lokalizowania budynków i urządzeń służących wyłącznie rolnictwu**, – wyznaczenia gruntów do zalesienia, ochrony istniejących zadrzewień i zakrzewień śródpolnych oraz wprowadzanie nowych, – zakazu wykonywania prac ziemnych naruszających w sposób istotny rzeźbę terenu i układ stosunków wodnych, – zakazu realizacji zbiorników i rurociągów do magazynowania i transportu olejów i smarów, – zakazu zakładania i budowy stacji paliw, – zakazu lokalizacji składowiska odpadów stałych i płynnych, – ochrony terenów zmeliorowanych i zdrenowanych (drenaży, rowów melioracyjnych) (...)”.

Przenosząc powyższe ustalenia Studium na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: **1MNW, 2MNW, 3MNW** oraz **3MN-U**, pozostają w sprzeczności z obowiązującymi ustaleniami Studium, bowiem znajdują się one w obszarze nie tylko mieszkaniowym jednorodzinnym z dopuszczeniem usług (MN) oraz mieszkaniowym jednorodzinnym i zagrodowym (MNI), ale także, w obszarze określonym jako **tereny rolne (R)**, w ramach których przywołane wyżej ustalenia Studium **nie dopuszczają realizacji zabudowy mieszkaniowej, poza siedliskami zgodnie z przepisami odrębnymi, oraz zabudowy usługowej.**

Jak wynika ze stanowiska Burmistrza Wołomina, zawartego w piśmie z 12 czerwca 2026 r., znak: WU.6721.3.2025, stanowiącym odpowiedź pismo organu nadzoru z 10 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.730.2026: „Tereny od 1MNW do 3MNW i od 1MN-U do 4MN-U, o których mowa odpowiednio w § 16 i 17 uchwały, otrzymały ustalenia w zakresie przeznaczenia oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy zgodnie z wyznaczonymi w Studium (...) obszarami struktury funkcjonalnej MN (mieszkaniowe jednorodzinne z dopuszczeniem usług) i MNI (mieszkaniowe jednorodzinne i zagrodowe). (...) Ustalenie w ww. planie miejscowym terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi jest w naszej ocenie zgodne ze Studium przede wszystkim dlatego, że zgodnie z jego zapisami: „Zasięgi obszarów funkcjonalnych wskazanych w studium należy traktować orientacyjnie – stanowią jedynie wytyczne do planów miejscowych, gdzie zostaną uszczegółowione.” (strona 135 tekstu Studium). Powyższy zapis świadczy jednoznacznie o tym, że ww. Studium nie zawiera tzw. „sztywnych” ustaleń, co do przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, a jedynie wytyczne do planów miejscowych. (...) Ponadto zgodnie z ustaleniami Studium tereny oznaczone R - tereny rolne (strona 136),

szą to obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej – grunty orne, łąki i pastwiska, sady oraz nieużytki rolne. Jednocześnie zgodnie ze studium na tym terenie „Zachowuje się istniejącą zabudowę zgodnie z wydanymi decyzjami administracyjnymi.”. Tereny wskazane w ww. planie pod zabudowę, w zdecydowanej większości, nie stanowią już obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej, gdyż na skutek bardzo długiej tzw. „luki planistycznej” zostały, w oparciu o odpowiednie decyzje administracyjne, nieodwracalnie przekształcone na tereny budowlane i w większości zostały już zainwestowane. (...) Przeznaczenie tych terenów na tereny R (tereny rolne) byłoby planistyczną fikcją, gdyż w większości nie da się już odwrócić zaistniałych zmian w terenie. (...)”.

Odnosząc się do ww. stanowiska, wskazać należy, iż organ nadzoru nie podziela go bowiem powoływanie się na zapis w Studium zawarty na stronie 135, w brzmieniu: „Zasięgi obszarów funkcjonalnych wskazanych w studium należy traktować orientacyjnie – stanowią jedynie wytyczne do planów miejscowych, gdzie zostaną uszczegółowione.”, może dotyczyć co najwyżej sytuacji wyjątkowych i nie pozostających wprost w oczywistej kolizji z ustaleniami Studium w ramach, których wskazano obszary wyłączone, co do zasady, z zabudowy. Zapis ten należy traktować zatem jako odstępstwo od przyjętych rozwiązań przestrzennych, które jednak nie może być w sposób nadmiarowy wykorzystywane, albowiem jakiegokolwiek ustalenia Studium w tym zakresie stanowiłyby fikcję co do wytycznych, które mają charakter ustaleń wiążących przy sporządzaniu planu miejscowego, co jest niedopuszczalne nie tylko w świetle przywołanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p., ale również tych regulacji ustawy, które uniemożliwiają wyznaczenie nowych terenów z przeznaczeniem pod zabudowę w ramach Studium w sytuacji, w której nie wynika to z przeprowadzonego bilansu stanowiącego różnicę pomiędzy zapotrzebowaniem na nową zabudowę a chłonnością obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych a także położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, poza obszarami zwartej struktury, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy.

Jednocześnie z ustaleń Studium nie wynika możliwość realizowania nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym wolnostojącej, lub usług, w ramach obszaru struktury funkcjonalnej określonym jako tereny rolne. Zapisy Studium dotyczące ww. obszaru, dopuszczają zachowanie istniejącej zabudowy zgodnie z wydanymi decyzjami administracyjnymi oraz dopuszczają lokalizowanie budynków i urządzeń służących wyłącznie rolnictwu. Tymczasem, Rada Miejska w Wołominie, mimo braku istniejącej zabudowy, wyznaczyła nowe tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (jednostki terenowe: 1MNW, 2MNW oraz 3MNW) oraz teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą lub usługi (jednostka

terenowa 3MN-U), pomimo iż ww. tereny znajdują się w znacznej części w obszarze określonym w Studium jako tereny rolne.

Stwierdzić zatem należy, iż Rada Miejska w Wołominie naruszyła ustalenia Studium, poprzez wprowadzenie znacznie większego terenu przeznaczonego pod zabudowę w ramach terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami: 1MNW, 2MNW, 3MNW oraz 3MN-U, w stosunku do wyznaczonych w Studium obszarów oznaczonych jako MN oraz MN1, wyznaczając ww. tereny w granicach obszarów funkcjonalnych określonych jako *tereny rolne*.

Wskazane powyżej ustalenia wprost naruszają ustalenia Studium, stanowiąc o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4 ustawy zmieniającej. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż 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 (elastyczny). W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz i Rada Miejska w Wołominie. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W związku z czym, ustalone w studium przeznaczenie terenów wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tego przeznaczenia może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie przeznaczenia terenów jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego.

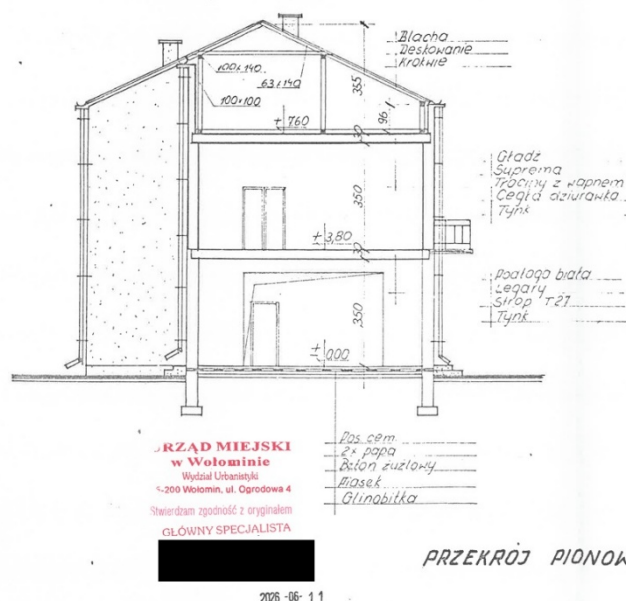
W tym miejscu należy także zauważyć, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1U**, stosownie do dyspozycji § 19 pkt 1 uchwały, stanowi **teren usług**, zaś w Studium ww. teren znajduje się w *obszarze struktury funkcjonalnej*, określonym jako *mieszkaniowy jednorodzinny i zagrodowy (MN1)*.

Jak wynika z tekstu Studium (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr LIII-106/2022 z 29 sierpnia 2022 r., str. 131), ww. obszar „(...) *Obejmuje obszar ciągów zabudowy wiejskiej. W centrach wsi*

zlokalizowane są podstawowe usługi celu publicznego /szkoły itp./. Przeznaczenie podstawowe: zabudowa jednorodzinna i zagrodowa /wolnostojąca/ wskaźniki dla nowoprojektowanej zabudowy: - maksymalna wysokość zabudowy – 2 kondygnacje nadziemne + poddasze użytkowe, max.12 m do głównej kalenicy dla dachów spadzistych, dopuszcza się dachy płaskie - 3 kondygnacje nadziemne, max.12 m do górnej najwyższej krawędzi dachu /max.10 m dla zabudowy usługowej/, - minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki – 40%, - minimalna powierzchnia nowotworzonej działki – do ustalenia w mpzp. Przeznaczenie dopuszczalne w obszarze: zabudowa bliźniacza, towarzyszące usługi wbudowane lub wolnostojące – nieuciążliwe, w tym usługi z zakresu zdrowia i oświaty oraz urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej. W obszarze dopuszcza się realizację obiektów usługowych bez obowiązku realizacji budynków mieszkalnych w oparciu o ustalenia planów miejscowych. (...)”.

Tymczasem, jak wynika ustaleń sformułowanych w § 19 pkt 1 oraz pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na części graficznej planu symbolem **1U** ustala się: 1) przeznaczenie terenu: teren usług; (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) f) maksymalna wysokość zabudowy 12 m,”.

Z wyjaśnień Burmistrza Wołomina, zawartych w piśmie z 12 czerwca 2026 r., znak: WU.6721.3.2025 wynika, iż: „(...) W odniesieniu do terenu **1U**, o którym mowa w § 19 uchwały, i dla którego ustalono w planie przeznaczenie: teren usług znajduje się w Studium w obszarze struktury funkcjonalnej MN1 (mieszkaniowe jednorodzinne i zagrodowe). (...) W ww. obszarze funkcjonalnym dopuszczona jest realizacja obiektów usługowych bez obowiązku realizacji budynków mieszkalnych. Ustalona w planie miejscowym powierzchnia biologicznie czynna została ustalona w planie na 40%, co jest wartością równą dopuszczanej w Studium (40 %). W odniesieniu do wysokości zabudowy, która została ustalona w planie miejscowym na 12 m, jest ona zgodna ze stanem faktycznym, gdyż na przedmiotowej nieruchomości (dz. nr ew. 88/1 i 89/3) znajduje się budynek Ochotniczej Straży Pożarnej (strażnica), który zgodnie z decyzją Naczelnika Miasta i Gminy Wołomin z dnia 30 maja 1984 r. została nadbudowana i jej wysokość wynosi zgodnie z projektem około 12 m (decyzja wraz z załącznikami – w załączeniu). (...)”, podczas gdy z załącznika do decyzji z 30 maja 1984 r., znak: 8331/42/84, stanowiącego przekrój pionowy A-A w skali 1:100 (przywołanego poniżej), wynika, iż wysokość istniejącego budynku, zlokalizowanego w granicach terenu oznaczonego symbolem 1U, wynosi 11,15 m.



Załącznik do decyzji z 30 maja 1984 r., znak: 8331/42/84
(źródło: Urząd Miejski w Wołominie)

W tej sytuacji stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Wołominie naruszyła ustalenia Studium, określając dla terenu oznaczonego w planie symbolem 1U maksymalną wysokość zabudowy na poziomie 12 m, pomimo ustalonej w obszarze struktury funkcjonalnej, określonym jako mieszkaniowy jednorodzinny i zagrodowy (MN1), maksymalnej wysokości zabudowy usługowej na poziomie 10 m. Ustalając bowiem obligatoryjny element planu miejscowego, Rada Miejska w Wołominie zobligowana była do nieprzekroczenia wartości granicznej określonej w Studium, zaś w niniejszej sprawie, do ustalenia go na poziomie zgodnym ze stanem faktycznym, a nie, jak to uczyniono w ramach ustaleń zawartych w § 19 pkt 2 lit. f uchwały, na poziomie znacząco wyższym.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego z ustaleniami studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

W świetle powyższego, stwierdzić należy nieważność uchwały w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNW, 2MNW, 3MNW, 3MN-U oraz 1U.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524 z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji RP, w związku z dopuszczeniem w ramach budynku usługowego funkcji mieszkaniowej.

Jak wynika bowiem z treści § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o: 1) budynku usługowym – należy przez to rozumieć obiekt, w którym minimum 51% powierzchni użytkowej przeznaczone jest pod usługi a maksimum 49% powierzchni użytkowej może zostać przeznaczone pod nie więcej niż jeden lokal mieszkalny;”,

podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią:

- § 17 pkt 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U oraz 4MN-U, ustalono: „(...) 1) przeznaczenie terenu: a) **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług**, b) wykluczone: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej;”;
- § 17 pkt 2 lit. g uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U oraz 4MN-U, ustalono zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: „(...) g) maksymalną wysokość zabudowy 10 m, w tym: - dla budynków mieszkalnych i usługowych 10 m, - dla budynków garażowych i gospodarczych 6 m,”.

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo **jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku**;

- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.**

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U oraz 4MN-U, o których mowa w **§ 17 pkt 1** uchwały, **wprowadzono w ramach budynku usługowego**, lokalizację usług o minimalnej powierzchni użytkowej stanowiącej 51% oraz realizację jednego lokalu mieszkalnego, stanowiącego maksymalnie 49% powierzchni użytkowej ww. budynku, co oznacza, że budynek taki faktycznie nie stanowi budynku usługowego, lecz budynek o funkcji mieszanej tj. usługowo – mieszkaniowej, **przy czym kluczowym w sprawie jest fakt, iż funkcja zabudowy mieszkaniowej w granicach ww. terenów możliwa jest do realizacji jedynie w ramach zabudowy jednorodzinnej, nie zaś usługowej.**

Jednocześnie należy zauważyć, że przepis **art. 3 pkt 2a** ustawy Prawo budowlane, **wprost dopuszcza realizację funkcji mieszkalnej i funkcji usługowej jednakże jedynie w ramach budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego.**

Wskazać przy tym należy, że zarówno w przepisach m.in. ustawy Prawo budowlane oraz w innych ustawach i rozporządzeniach, nie zdefiniowano wprost definicji budynku usługowego, co nie oznacza jednak, że można taki budynek w sposób dowolny definiować łącząc i to w zbliżonych proporcjach (51%/49%) inne funkcje w tym mieszkalne, dla których ustawodawca przewidział legalne definicje, które muszą realizować i wpisywać się w ustalone przeznaczenie terenu. Ponadto w ramach przepisu § 3 pkt 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ustawodawca zaklasyfikował usługi w ramach budynku użyteczności publicznej, dla którego w treści ww. rozporządzenia zostały zawarte odpowiednie wymagania.

Przywołany wyżej przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane z kolei wprost stanowi o braku możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś w innej, dowolnej proporcji.

Tym samym stwierdzić należy brak możliwości definiowania *budynku usługowego* w kształcie wynikającym z własnej definicji zawartej w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, bowiem funkcja mieszkalna w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U oraz 4MN-U,

zgodnie z ustaleniami § 17 pkt 1 uchwały, może być realizowana jedynie w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, co wynika wprost z przywołanych powyżej przepisów art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Co więcej w ramach tzw. władztwa planistycznego gmina nie posiada kompetencji do wprowadzenia własnych definicji, które stać będą w oczywistej kolizji z przepisami powszechnie obowiązującymi.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana

w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania legalnych definicji, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez wprowadzenie dodatkowych możliwości realizacji funkcji mieszkalnej w budynku usługowym, który faktycznie, wobec określonych proporcji stanowi budynek usługowo – mieszkaniowy, z drugiej zaś strony, realizacja tak zdefiniowanego *budynku usługowego* pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu.

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), wyraźnie stanowią, że **w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu**, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie

czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które pozostają w sprzeczności zarówno z legalnymi definicjami, jak i z przeznaczeniem terenu, które należy dekodować w oparciu o te definicje.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze również fakt, że w świetle 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, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

W świetle przeznaczenia terenów określonych w § 17 ust. 1 uchwały, **nie jest zatem możliwa realizacja budynku usługowego**, o jakim mowa w § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały, bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny**, zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zaś w kontekście zabudowy usługowej, powstać może co najwyżej budynek, w którym faktycznie realizowaną funkcją będzie funkcja usługowa.

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, poczynawszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza,

że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinnym dwulokalowym, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinnymi w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinnymi, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinnego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to oba te budynki są budynkami mieszkalnymi w zabudowie bliźniaczej.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, zaś budynek usługowy to budynek w ramach którego realizowana ma być faktycznie funkcja usługowa, wobec czego **Rada Miejska w Wołominie nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Wołominie winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

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 Wołominie, 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”*.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”*. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: *„Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”*;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134*

pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;

- § 137 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

W judykaturze w sposób bezsprzeczny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „*1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyrażnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta*

gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na konieczność przestrzegania legalnych definicji, na gruncie różnych regulacji, także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: *definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*

W tej sytuacji uznać należy, iż definicja, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały, w świetle ustalonego przeznaczenia terenu narusza w sposób istotny przepisy: art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., co oznacza, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej jej § 4 ust. 1 pkt 1.

Opisana powyżej kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu przede wszystkim wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24,
- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24,
- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24
- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24**, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr **LVIII/669/2024** Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) W ocenie NSA, **podzielić należy stanowisko Wojewody, że brak było podstaw do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania „mieszkalno-usługowych” prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych” powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)**”. **NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowych (...)”**, z uwagi na fakt, iż „(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały, określono: „Dla terenów zabudowy

mieszkaniowej jednorodzinnej z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)”, **co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego.** Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że **powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku.** Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym **dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane.** W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)”.

W tym miejscu należy przywołać art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”, a także § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych

zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;”.

Analiza podjętej uchwały wskazuje, iż zgodnie z:

- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się następujące przeznaczenia terenów: (...) 7) teren rolnictwa z zakazem zabudowy – oznaczony na części graficznej planu symbolem RN;”;
- § 22 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na części graficznej planu symbolem 1RN, 2RN i 3RN ustala się: 1) przeznaczenie terenu: tereny rolnictwa z zakazem zabudowy, na warunkach przepisów odrębnych;”;

co znajduje stosowne odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego.

Tymczasem, wbrew przywołanym ustaleniom, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1RN, 2RN i 3RN, dopuszczono realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w związku z ustaleniami § 12 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 2) dopuszcza się lokalizowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg publicznych, w sposób nie kolidujący z projektowanym lub istniejącym zagospodarowaniem tych terenów, w miejscach dostępnych dla właściwych służb eksploatacyjnych, z wyłączeniem terenów lasu, (...)”.

Z powyższego wynika, że w przedmiotowej sprawie, doszło do wykluczających się wzajemnie ustaleń uchwały, w zakresie możliwości lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, na terenach rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczonych symbolami: 1RN, 2RN i 3RN.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, że zgodnie z wyrokiem z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił 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 kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. (...)**".

W świetle powyższego, 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 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. 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 przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, a także wzajemnie się wykluczający.

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).

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”, „precyzyznością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyzność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i 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.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na ewidentną wewnętrzną sprzeczność części tekstowej planu miejscowego, która wpływa na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność, która skutkować musi stwierdzeniem nieważności § 12 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RN, 2RN oraz 3RN.

Organ nadzoru wskazuje, iż jednoznaczne sformułowane ustaleń dotyczących zarówno co do przeznaczenia terenu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), zasad zabudowy i zagospodarowania terenu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), jak i zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.), zostało zakwalifikowane przez ustawodawcę do obligatoryjnych ustaleń planistycznych, co oznacza, iż ich sformułowanie, w sposób wzajemnie wykluczający się, musi być kwalifikowany w kontekście istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Należy przy zważyć na fakt, iż zamieszczanie w treści planu zapisów informujących o możliwości realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg publicznych, a więc w zasadzie na całym obszarze planu, przy jednoczesnym ustaleniu przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1RN, 2RN i 3RN, jako terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego. Zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

W tym miejscu wskazać należy, że w ramach § 6 pkt 9 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) 9) ustala się materiały i kolorystykę elewacji: a) na powierzchniach tynkowanych nakazuje się stosowanie kolorów o odcieniach według systemu NCS, posiadających do 20% domieszki czerni oraz do 20% chromatyczności barwy, przy czym dopuszcza się stosowanie odcieni spoza wyznaczonego przedziału na fragmentach ścian budynku, nie przekraczających 25% powierzchni danej elewacji oraz na tej części budynku, na której prezentowane jest logo firmy wraz z właściwą dla niego kolorystyką, b) dopuszcza się stosowanie materiałów elewacyjnych w kolorach dla nich naturalnych - np. aluminium, miedź, stal, stal nierdzewna, szkło, drewno, beton, ceramika i kamień;”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały w ww. zakresie stwierdzono, iż ustalenia zawarte w ramach § 6 pkt 9 lit. a uchwały, odnoszące się do kolorystyki elewacji tej części budynku, na której prezentowane jest logo firmy wraz z właściwą dla niego kolorystyką, wykraczają poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów, w odniesieniu do których, zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy o p.z.p., określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że stosownie do art. 2 pkt 16a, pkt 16b i pkt 16d ustawy o p.z.p., „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 16a) "reklamie" - należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne; 16b) "tablicy reklamowej" - należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego

elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem; (...) 16d) "szyldzie" - należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;"

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawowe pojęcie reklamy jest pojęciem szerokim i oznacza, że upowszechnianie informacji może następować w świetle ww. definicji w **jakiegokolwiek wizualnej formie**. Definicja obejmuje swoim zakresem zarówno tradycyjne nośniki, np. billboardy, plakaty, banery, jak i nowoczesne, np. ekrany LED, projekcje świetlne, niezależnie od materiału, wielkości, technologii czy konstrukcji ich wykonania. Reklama ma mieć z definicji charakter promujący, czyli zmierzać do kształtowania pozytywnego wizerunku, zwiększania rozpoznawalności, zachęcania do działania. W świetle powyższego, uznać należy, iż sformułowanie zawarte w **§ 6 pkt 9 lit. a** uchwały, odnoszące się do **kolorystyki elewacji tej części budynku, na której prezentowane jest logo firmy wraz z właściwą dla niego kolorystyką,** wpisuje się w ustawową definicję reklamy oraz szyldu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 18 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 860/20, LEX nr 3151318 „(...) Skoro bowiem reklama w myśl przepisu art. 2 pkt 16a u.p.z.p. to działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług, przez upowszechnianie w **jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne, to przyjąć należy, iż również samo logo czy nazwa firmy wypełnia kwalifikację przekazu wizualnego upowszechniającego informacje o konkretnym przedsiębiorstwie** (reklamującym to przedsiębiorstwo). Jak wskazał NSA w sprawie II OSK 1630/18, wymogiem niezbędnym reklamy nie jest element promujący czy wartościujący (orzeczenia.nsa.gov.pl). Zdaniem sądu w sprawie niniejszej, dla przyjęcia, że mamy do czynienia z reklamą nie jest więc konieczne aby został spełniony wymóg elementu dodatkowego w stosunku do logo czy nazwy firmy. Wystarczy przekaz wizualny, bowiem wynika to wprost z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Skoro więc sporne w sprawie niniejszej litery L. stanowią wizualną formę informacji o przedsiębiorcach (co odpowiada przesłankom z art. 2 pkt 16a u.p.z.p.), to ich wielkość i czytelność (w dzień i w nocy z racji podświetlenia) statuuje i wzmacnia wymagany dla reklamy przekaz wizualny. **Nie bez znaczenia pozostaje również fakt powiązania prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców z budynkiem, na którym instalacje miałyby powstać.** W konsekwencji, tak scharakteryzowane logo stanowi element zachęty dla klientów

(element promujący przedsiębiorcę przez jego nazwę), zaś łatwość i dostępność możliwości sprawdzenia (np. w internecie) przedmiotu działalności przedsiębiorców, identyfikowanych po ich nazwie (firmie), przesądza o promocyjnym charakterze spornych liter L. dla działalności przedsiębiorstwa, co wzmacnia ich kwalifikację jako reklamy (przekazu wizualnego) z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Innymi słowy, funkcja informacyjna pełni więc w tym przypadku rolę przekazu wizualnego odpowiadającego definicji reklamy.”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że Rada Miejska w Wołominie nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń odnoszących się do kolorystyki elewacji tej części budynku, na której prezentowane jest logo firmy wraz z właściwą dla niego kolorystyką, gdyż ww. ustalenia wykraczają poza elementy planu miejscowego, określone w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.**

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. **Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr XVI-46/2025 Rady Miejskiej w Wołominie z 29 maja 2025 r. Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Wołominie nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, co należy również kwalifikować w kontekście naruszenia art. 7 Konstytucji RP.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl,

Z. 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 organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX-57/2026 Rady Miejskiej w Wołominie z 28 maja 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Stare Grabie - południe*, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/