

Data wysłania : 31.03.2026

Data otrzymania : 31.03.2026

RADA GMINY ŁĄCK

Wpłynęło dnia 31.03.2026

Od: MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI W WARSZAWIE  
<AE:PL-96129-72086-CJUVW-29>

Do:  
URZĄD GMINY W ŁĄCKU  
<AE:PL-15170-35619-CJICI-17>

## Znak sprawy: WP-I.4131.59.2026 - przekazanie rozstrzygnięcia nadzorczego

Szanowni Państwo,

w załączeniu przekazujemy dotyczące uchwały Nr XV/161/2026 Rady Gminy Łąck „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Podlasie”.

Z poważaniem,  
Wydział Prawny  
MUW w Warszawie

Załączniki:

1. Łąck,\_rozstrzygnięcie\_nadzorcze\_dot.\_uchwały\_Nr\_XV.161.2026.pdf



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 marca 2026 r.

WP-I.4131.59.2026

### Rada Gminy Łąck

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XV/161/2026 Rady Gminy Łąck „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Podlasie”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 50/1 z obrębem 0010 Podlasie, jednostka ewidencyjna Łąck.

#### Uzasadnienie

Na sesji 25 lutego 2026 r. Rada Gminy Łąck podjęła uchwałę Nr XV/161/2026 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Podlasie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 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.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 marca 2026 r. za pośrednictwem systemu e-Doręczenia, a także po raz drugi, w wersji papierowej, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Łąck z 3 marca 2026 r., znak: RP.6721.3.2024 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 9 marca 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Łąck zawiadomienia z 19 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.59.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 10 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.220.2026. Organ nadzoru uwzględnił przy tym

wyjaśnienia złożone przez Wójta Gminy Łąck, zawarte w piśmie z 12 marca 2026 r., znak: RP.6721.3.2024, stanowiące odpowiedź na ww. pismo Wojewody Mazowieckiego, dotyczące zasad parkowania w odniesieniu do zabudowy usługowej, o której mowa w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, nie uwzględniając przy tym stanowiska w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem MN, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 50/1 z obrębu 0010 Podlasie, jednostka ewidencyjna Łąck, w kontekście ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck, przyjętego uchwałą Nr IV/93/99 Rady Gminy Łąck z 30 listopada 1999 r., zmienionego uchwałą Nr XXIX/213/2021 z 10 listopada 2021 r. i uchwałą Nr XXVIII/296/2022 z 30 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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz 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 Gminy Łąck zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr IV/50/2024 z 28 października 2024 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, tj. **po 24 września 2023 r.**

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej, zawartych w:

- **art. 64 ust. 2**, w brzmieniu: „***Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.***”;
- **art. 65 ust. 1**, w brzmieniu: „***1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- **art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4**, w brzmieniu: „***3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji***

*urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie** lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Łąck 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 do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania

uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

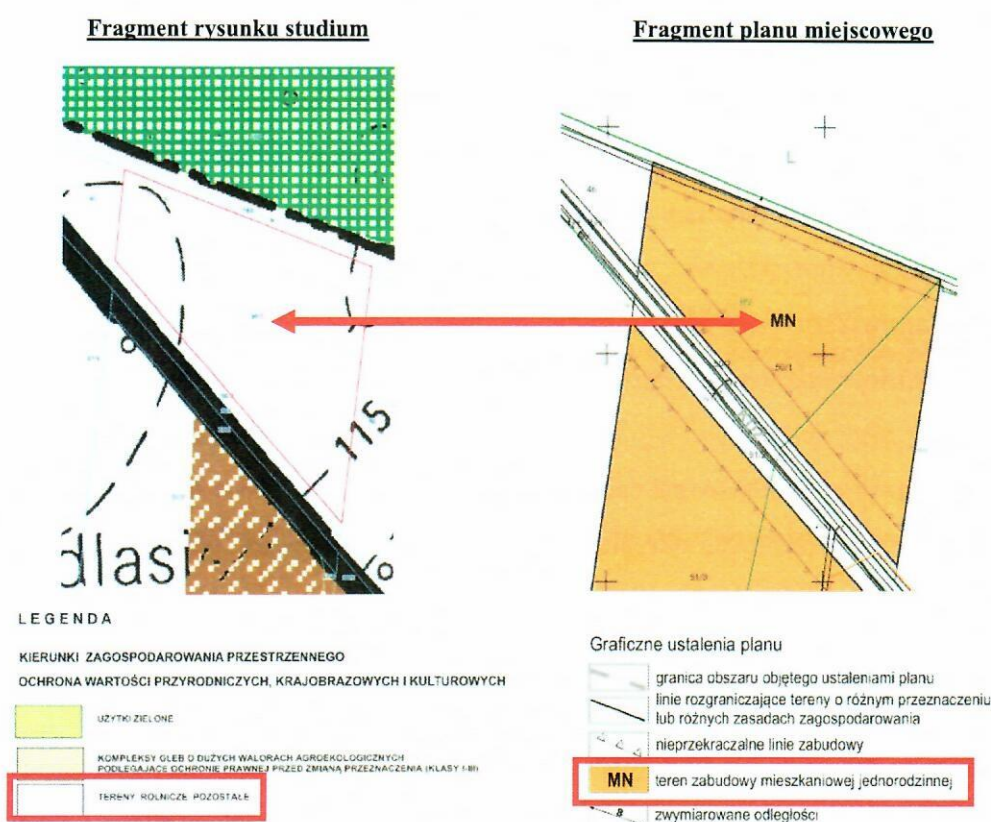
Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich **przeznaczenia**, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia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

W ocenie organu nadzoru, określenie **innego przeznaczenia terenu**, czy też ustalenie 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).

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **MN**, stanowiącego działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 50/1 z obrębu 0010 Podlasie, jednostka ewidencyjna Łąck, usytuowanego od strony północnej *terenu komunikacji drogowej publicznej drogi zbiorczej*, położonej poza granicami przedmiotowego planu, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że dla ww. terenu oznaczonego symbolem MN, zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wraz z obiektami towarzyszącymi jako **przeznaczenie podstawowe**, zaś zabudowę usługową w zakresie usług podstawowych jako przeznaczenie dopuszczalne, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Natomiast, zgodnie z częścią graficzną Studium, sporządzoną w skali 1:10 000, stanowiącą „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (vide załącznik nr 4 do uchwały Nr XXVIII/296/2022 Rady Gminy Łąck z 30 sierpnia 2022 r.), **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** oznaczony symbolem MN, stanowi w Studium obszar funkcjonalny określony jako **tereny rolnicze pozostałe**.



Jak wynika ze stanowiska Wójta Gminy Łąck, zawartego w piśmie z 12 marca 2026 r., znak: RP.6721.3.2024, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 10 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.220.2026, w brzmieniu: „(...) 1. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck obszar objęty planem określony jest jako: - tereny adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji zagrodowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej i usługowej, - tereny rolnicze pozostałe. W rozdziale II Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy przyjęto, że „dla realizacji celów rozwoju gminy przy występujących określonych uwarunkowaniach tego rozwoju

wyodrębniono następujące obszary działań o zróżnicowanych politykach przestrzennych” Obszar objęty planem miejscowym usytuowany jest w Obszarze rolniczej przestrzeni produkcyjnej. „Zagospodarowanie zabezpieczające rozwój obszaru określono w ramach: ▪ istniejących układów zabudowy rolniczej wzdłuż układów komunikacyjnych: - tereny adaptacji, przekształceń, porządkowania i intensyfikacji istniejącego układu osadniczego o dominującej funkcji zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem mieszkaniowej i usługowej” (...) W Studium nie określono standardów zagospodarowania dla zabudowy, która może powstać na terenach rolniczych pozostałych przy istniejących siedliskach. (...)”.

Tymczasem z ortofotomapy, udostępnionej w Systemie Informacji Przestrzennej Urzędu Gminy Łąck, wynika, że **działka oznaczona numerem ewidencyjnym 50/1 z obrębu 0010 Podlasie, usytuowana w granicach terenu oznaczonego symbolem MN, nie znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących siedlisk.**

Ponadto, zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium, zawartymi w Rozdziale II pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowaniu terenów”, str. 17, w zakresie obszarów rolniczej przestrzeni produkcyjnej: „(...) Zadaniem podstawowym jest określenie działań przekształceniowych z których studium wyróżnia: (...) • dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej rozwój sieci osadniczej należy ograniczyć do istniejących siedlisk i ich sąsiedztwa. Obowiązuje wykluczenie rozwoju nowej zabudowy (w formie zabudowy rozproszonej) na wskazanych wartościowych kompleksach rolniczych za wyjątkiem zabudowy zagrodowej dla rolników posiadających gospodarstwo rolne o powierzchni powyżej średniej w gminie, • dopuszcza się sytuowanie zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej w sąsiedztwie siedlisk istniejących jako zabudowa rozproszona, (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Łąck naruszyła ustalenia Studium, w odniesieniu do terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem MN, stanowiącego **działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 50/1 z obrębu 0010 Podlasie, w zakresie przeznaczenia terenu, bowiem zapisy Studium dopuszczają sytuowanie nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, na terenach rolniczych pozostałych, jedynie w sąsiedztwie istniejących siedlisk, co wprost potwierdza również Wójt Gminy Łąck w ww. piśmie z 12 marca 2026 r., znak: RP.6721.3.2024.**

Tymczasem, ww. teren oznaczony symbolem MN, stanowiący działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 50/1 z obrębu 0010 Podlasie, **nie sąsiaduje z istniejącymi siedliskami**, a zatem nie mają zastosowania ustalenia Studium, z których wynika możliwość sytuowania nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach rolniczych pozostałych.

Należy w tym miejscu zauważyć, 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. 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 Wójt i Rada Gminy Łąck. **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.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego,

co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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.*”.

Za *nieistotne* naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieściśłość 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.

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.

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 XV/161/2026 Rady Gminy Łąck z 25 lutego 2026 r. „w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miejscowości Podlasie*”, 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/