



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 lipca 2026 r.

WP-I.4131.159.2026

Rada Gminy i Miasta Wyszogród

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 144/XXVII/2026 Rady Gminy i Miasta Wyszogród z 26 maja 2026 r. *w sprawie sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr ewid. 97/1 w obrębie Wilczkowo*, w odniesieniu do ustaleń części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w strefie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanej z sąsiedztwem lasu, w ramach terenu oznaczonego symbolem U-MN.

Uzasadnienie

Na sesji 26 maja 2026 r. Rada Gminy i Miasta Wyszogród podjęła uchwałę Nr 144/XXVII/2026 *w sprawie sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr ewid. 97/1 w obrębie Wilczkowo*.

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 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 2 czerwca 2026 r. przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Wyszogród z 2 czerwca 2026 r. znak: RGM.0711.6.2026, za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-1f6d7575-c1d7-4a07-ac12-ec0eb2c7938b), zaś dokumentację planistyczną 3 czerwca 2026 r. przy piśmie tego samego organu z 2 czerwca 2026 r. znak: IKR.6722.2.2024 (identyfikator wiadomości: PPSA-E-53396cf3-92c6-4f79-a398-7c9e9c3601eb). Ponadto, pismem z 2 czerwca 2026 r. znak: RGM.0711.6.2026, organ wykonawczy Gminy i Miasta Wyszogród przekazał przedmiotową

uchwałę w wersji papierowej (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 8 czerwca 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru skierował do Rady Gminy i Miasta Wyszogród zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.159.2026.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

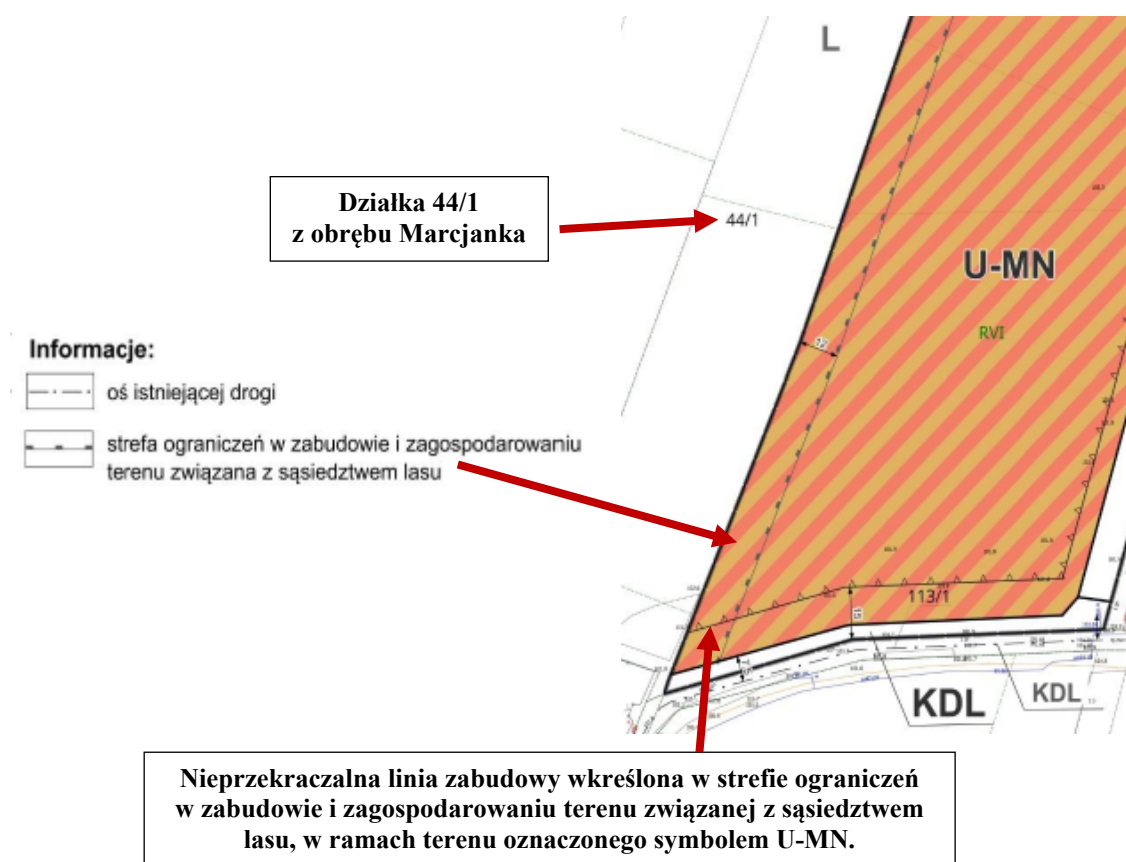
Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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 istotnego naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy i Miasta Wyszogród zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 47/VI/2024 z **27 sierpnia 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. poz. 1688, z późn. zm.).

Dokonując oceny prawnej uchwały Nr 144/XXVII/2026 Rady Gminy i Miasta Wyszogród z 26 maja 2026 r. stwierdzono, że **przy jej podejmowaniu doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu usług lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem U-MN, w związku z jego położeniem w sąsiedztwie gruntów leśnych znajdujących się poza granicami przedmiotowego planu miejscowego, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 44/1 z obrębu 0009 Marcjanka, gmina Wyszogród, co przedstawiono na poniższym fragmencie rysunku planu miejscowego.**



Co więcej, zgodnie z przekazaniem przez Burmistrza Gminy i Miasta Wyszogród przy piśmie z 23 czerwca 2026 r. znak: IKR.6722.2.2024, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie organu nadzoru o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.159.2026, wypisem i wrysem z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzonego uchwałą Nr 163/XVIII/2005 Rady Gminy i Miasta Wyszogród z 28 kwietnia 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2005 r. Nr 146 poz. 4547), działka oznaczona numerem ewidencyjnym 44/1 z obrębu 0009 Marcjanka, została przeznaczona pod zalesienie.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 10 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) określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą tu mieć zatem przepisy 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.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi: „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Zatem podstawowe odległości, w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia „Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:

- 1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,
- 2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

– jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730 i 1009).”.

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest zatem spełnienie następujących warunków:

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia;
- 2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu **powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.**

Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 oraz ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **z uwagi na fakt, że na terenie oznaczonym symbolem**

U-MN **sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone na rysunku planu w strefie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanej z sąsiedztwem lasu.**

Kluczowym w niniejszej sprawie jest fakt, iż jak wynika z informacji zawartych w ewidencji gruntów i budynków, działka oznaczona numerem ewidencyjnym **44/1** z obrębu 0009 Marcjanka, gmina Wyszogród, o powierzchni 1,08 ha, stanowi w całości grunty leśne (LsV).

Jednocześnie w ramach:

- § 3 ust. 3 pkt 3 uchwały, określono, że: „3. Na rysunku planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;
- § 4 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie nieprzekraczalnych linii zabudowy, przez które należy rozumieć: „ustaloną nieprzekraczalną granicę usytuowania budynków w ich powierzchni zabudowy wyznaczoną zgodnie z przepisami odrębnymi;”;

- § 8 ust. 15 uchwały, dotyczącym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji, określono, że: „Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy na terenach projektowanych do zainwestowania zgodnie z rysunkiem planu, w pozostałych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały, dotyczącym zasad zagospodarowania terenu U-MN, określono, że: „Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu i z § 8 ust.15;”.

Z kolei z ustaleń zwartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, wynika, że: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: (...) 7) szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy sposobów tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenów;”;
- § 9 ust. 2 pkt 9 uchwały, dotyczących terenu U-MN, wynika, że: „Zasady zagospodarowania terenu: (...) 9) dopuszcza się sytuowanie budynków gospodarczych w odległości 1,5 m od granicy działki i w odległości od granicy użytku leśnego zgodnej z przepisami odrębnymi;”,

przy czym powyższe nie znajduje odzwierciedlenia w części graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem U-MN.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, dopuszczające realizację budynków w *strefie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanej z sąsiedztwem lasu* na terenie oznaczonym symbolem U-MN naruszają przepisy § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Powyższe oznacza również, iż w części graficznej uchwały nie zostały uwzględnione szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy terenów lasów, wynikające ze wskazanych powyżej przepisów odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów.**

Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż stosownie do wymogów § 4 pkt 10 ww. rozporządzenia, **standardem przy zapisywaniu ustaleń**

projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowym planie miejscowym **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 oraz ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki

i ich usytuowanie. Oznacza to, że organy Gminy i Miasta Wyszogród naruszyły, w tym zakresie, przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów odrębnych. Tym samym należy stwierdzić, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że **wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, że organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP. Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania

przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Z przepisów tych wynika, że większość budynków, z wyjątkiem niektórych budynków magazynowych i produkcyjnych, można lokalizować w odległości do 12 m od granicy lasu.

Tymczasem w części graficznej planu, w ramach terenu oznaczonego symbolem **U-MN** **nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikających z ww. przepisu rozporządzenia, w związku z położeniem tego terenu w sąsiedztwie lasów, bowiem pomimo wyznaczenia *strefy ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanej z sąsiedztwem lasu*, równocześnie dopuszczono na nim do realizacji budynków w odległości mniejszej niż 12 m od gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 44/1 z obrębu 0009 Marcjanka, gmina Wyszogród, usytuowanej poza granicami przedmiotowego planu.

Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością

wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków **zarówno od granicy lasu, jak i od terenu przeznaczonego w planie miejscowym pod las.** Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Tymczasem sytuowanie planowanej zabudowy na terenie oznaczonym symbolem U-MN zostało dopuszczone niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów, co stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu należy zauważyć, iż wprowadzenie do planu miejscowego regulacji odnoszących się do ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie oznacza, iż ewentualne zwolnienie ze stosowania ww. przepisów może nastąpić w specjalnym trybie określonym w art. 9 ustawy Prawo budowlane.

W kontekście odstępstw od ww. przepisów techniczno - budowlanych, to zważyć należy, iż są to powszechnie obowiązujące przepisy prawa (zaliczone na mocy art. 87 ust. 2 Konstytucji RP do źródeł prawa), które, co do zasady, muszą być przestrzegane, zaś odstępstwa od nich muszą być traktowane jedynie na zasadach wyjątku od ogólnych zasad, które mają zastosowanie w sytuacjach szczególnych, wynikających z warunków lokalnych, w szczególności, takich jak: kształt i wymiary nieruchomości, położenie względem nieruchomości sąsiednich, ukształtowanie terenu, stan zagospodarowania danej nieruchomości i terenów sąsiadujących, które uzasadniałyby faktyczną potrzebę wyłączenia ich stosowania.

Kompleksową regulację instytucji odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych zawiera art. 9 ustawy Prawo budowlane, przy czym statuuje on zarówno przesłanki zastosowania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, określenie organu załatwiającego sprawę, formę załatwienia sprawy przez organ udzielający zgody na odstępstwo, szczególny tryb postępowania, obejmujący udział ministra, który wydał określone przepisy techniczno-budowlane, a także zakres wniosku przedkładanego przez właściwy organ ministrowi wydającemu upoważnienie.

Powyższe oznacza brak upoważnienia dla organów Gminy i Miasta Wyszogród do wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń o charakterze warunkowym, na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, a nadto brak podstaw prawnych do formułowania ustaleń w zakresie sytuowania budynków w granicach strefy ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanej z sąsiedztwem lasu, gdyż w wyznaczonej strefie brak możliwości realizacji budynków, który wynika z przepisów techniczno – budowlanych, zaś usytuowanie budynku w zastosowaniem

odstępstwa, o którym mowa w art. 9 ustawy Prawo budowlane, nie należy do właściwości organów gminy. Ponadto usytuowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy w ww. strefie w żaden sposób nie może wiązać właściwych organów przy stosowaniu odstępstwa, o którym mowa ww. przepisie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, podzielono m.in. w orzeczeniach z:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że: „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;**

- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) *Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;*
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów.* Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu. W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.*”;

- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizację budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”;
- 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Podsumowując należy stwierdzić, iż z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisów, a także stanowisk judykatury i doktryny, wyraźnie wynika, że **brak spełnienia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu,** kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, w zakresie wskazanym 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, nietyczące 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 powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 144/XXVII/2026 Rady Gminy i Miasta Wyszogród z 26 maja 2026 r. *w sprawie sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr ewid. 97/1 w obrębie Wilczkowo*, 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/