Wojewoda
Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.303.2026.AA
Szczecin, 09 października 2026 r.

**Rada Miejska w Białym Borze**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, poz. 912)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVIII/173/2026 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów obejmujących fragmenty obrębów geodezyjnych Biskupice, Biała, Drzonowo, Gmina Biały Bór.*

**Uzasadnienie**

W dniu 27 sierpnia 2026 r. Rada Miejska w Białym Borze podjęła uchwałę Nr XXVIII/173/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów obejmujących fragmenty obrębów geodezyjnych Biskupice, Biała, Drzonowo, Gmina Biały Bór.* Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Zachodniopomorskiemu wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 14 września 2026 r., uzupełniona w dniu 16 września 2026 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano m.in. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1]. Dodać w tym miejscu należy, że Rada Miejska w Białym Borze zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr LXII/410/2023 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 7 listopada 2023 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów obejmujących fragmenty obrębów geodezyjnych Biskupice, Biała, Drzonowo, gmina Biały Bór*, zatem przy ocenie zgodności z prawem uchwały Nr XXVIII/173/2026 zastosowanie znajdą przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały Nr LXII/410/2023, a także Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[2], które utraciło moc z dniem 24 września 2026 r.

I tak, w myśl ww. przepisu ustawy *Plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu*

[1] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.).
[2] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., 2404).

*infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

Podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, 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 w części.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - stosownie do brzmienia art. 14 ust. 8 ww. ustawy - jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[3] 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. Oznacza to, że uchwała w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

Dokonując oceny legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem treści powołanego powyżej art. 28 ust. 1 ustawy, zauważyć należy, że w przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Po drugie, przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu (tryb sporządzania planu). Pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu[4].

Z brzmienia art. 15 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy jednoznacznie wynika, że **plan miejscowy składa się z części tekstowej oraz z części graficznej**. W przywołanych przepisach postanowiono, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. Część tekstową planu stanowi treść uchwały, natomiast część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

---

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[4] Wyroki NSA: z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08, z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

Według §8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako: rozporządzenie) część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Zatem, integralność stanowiącego jeden akt prawny planu miejscowego wymaga, aby zawartość obydwu jego części była spójna, uzupełniająca się i niesprzeczna. Część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej, a zatem ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej[5].

W myśl §7 ust. 1 pkt 5 tego rozporządzenia ***część graficzna projektu planu miejscowego zawiera wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego wraz z legendą zawierającą oznaczenia występujące na tym wyrysie.***

Rada Miejska w Białym Borze niewątpliwie posiadała zatem kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów obejmujących fragmenty obrębów geodezyjnych Biskupice, Biała, Drzonowo, Gmina Biały Bór, jednakże w toku badania jej legalności, organ nadzoru stwierdził, że akt ten w sposób istotny narusza przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że na rysunku planu - stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, brak jest aktualnego wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Biały Bór.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Białego Boru udzielonych w piśmie z dnia 28 września 2026 r. ***na załączniku graficznym nr 1 do w/w uchwały – Rysunku planu, w wersji przyjętej przez Radę Miejską, faktycznie brakuje wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy***, *który widniał na Rysunku planu jeszcze w wersji udostępnionej do konsultacji społecznych, prawdopodobnie na skutek analizy uwag złożonych do projektu planu miejscowego został on przypadkowo usunięty z części graficznej planu*.

Należy jednak wskazać, że z brzmienia §7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia wynika, że przedmiotowy wyrys jest obowiązkowym elementem załącznika graficznego planu miejscowego, przez co brak aktualnego wyrysu prowadzi do stwierdzenia, że uchwała została podjęta z naruszeniem tego unormowania. Przedmiotowe naruszenie powoduje, że część graficzna planu nie ma wartości informacyjnej na poziomie przewidzianym ustawą i rozporządzeniem, co w praktyce może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych na etapie stosowania planu miejscowego.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1321/18 *zgodność uchwalanego planu ze studium jest warunkiem przyjmowanej treści planu. (…) Nadto, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Podkreślić przy tym należy, iż naruszenie standardów dokumentacji planistycznej jest podstawą do stwierdzenia nieważności planu. W ocenie NSA, trafny był pogląd sądu I instancji, że brak zamieszczenia*

[5] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20.

*na rysunku planu - stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały - wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy W., znacznie utrudnia zainteresowanym podmiotom dokonanie oceny relacji jaka zachodzi między planem a studium, a w szczególności utrudnione jest ustalenie spełnienia normatywnego wymogu, że postanowienia planu nie naruszają ustaleń studium. Wymóg określony cytowanym wyżej § 7 ust. 1 rozporządzenia służyć ma właśnie ułatwieniu ustalenia powyżej wskazanej relacji. Wszelkie zatem uchybienia standardom dokumentacji planistycznej, rzutujące na identyfikację poszczególnych obszarów planu, i możliwość ustalenia ich spójności ze studium - uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu.*

Niezależnie od powyższego, uchwała Nr XXVIII/173/2026 obarczona jest także inną istotną wadą prawną.

W §27 uchwały Nr XXVIII/173/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów obejmujących fragmenty obrębów geodezyjnych Biskupice, Biała, Drzonowo, Gmina Biały Bór*, organ stanowiący Gminy wskazał: *Przeznaczenie terenu oraz zasady i wskaźniki zagospodarowania terenu i zasady kształtowania zabudowy - karta terenów oznaczonych na rysunku planu numerem porządkowym i symbolem ZN: 1ZN, 2ZN, 3ZN, 4ZN, 5ZN, 6ZN, 7ZN, 8ZN, 9ZN, 10ZN, 11ZN, 12ZN, 13ZN, 14ZN, 15ZN, 16ZN, 17ZN, 18ZN, 19ZN, 20ZN, 21ZN, 22ZN, 23ZN, 24ZN, 25ZN, 26ZN, 27ZN, 28ZN, 29ZN, 30ZN, **31ZN**, 32ZN, 33ZN.*

Tymczasem, ustalony przez organ stanowiący Gminy Biały Bór teren ***31ZN*** nie ma odzwierciedlenia ani w ustaleniach szczegółowych planu, ani też - co istotne - nie widnieje na załączniku graficznym. Powyższe potwierdził Burmistrz Białego Boru w piśmie z dnia 28 września 2026 r., oświadczając, że *na załączniku graficznym nr 1 do w/w uchwały – Rysunku planu faktycznie brakuje terenu elementarnego 31ZN, który został pominięty przy numerowaniu terenów zieleni naturalnej lub w wyniku licznych zmian projektu został on usunięty, a numeracja nie została poprawiona.*

W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest zamieszczanie w części tekstowej planu zapisów dotyczących terenów, co do których nie zostały określone ustalenia szczegółowe, ani też których nie ma na rysunku planu**.** Każda bowiem norma prawna (przepis) w planie miejscowym musi być powiązana z konkretnym terenem wydzielonym liniami rozgraniczającymi na rysunku planu. Pozostawienie w tekście uchwały zapisów dotyczących terenów, które nie zostały opisane w dalszej części planu i nie istnieją w części graficznej (z czym mamy do czynienia w niniejszej sprawie), stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Będący aktem prawa miejscowego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być skonstruowany w sposób czytelny i zrozumiały tak, by jego adresaci mogli odczytać na rysunku planu to, co zapisano w części tekstowej. Takich wymogów nie spełnia badana uchwała, w której brak jest spójności pomiędzy obydwoma częściami planu. Stanowi to naruszenie zasady praworządności oraz godzi w istotę planu miejscowego, którą według art. 4 ust. 1 ustawy tworzy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Realizacja tych celów ujawni się jako niemożliwa w przypadku sprzeczności pomiędzy częściami konkretnego planu miejscowego.

Według utrwalonego orzecznictwa sądowego pojęcie zasad sporządzania planu miejscowego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (cześć tekstowa, część graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej[6]. Ustawodawca bezpośrednio nie kreuje katalogu tych zasad, jednakże można je wywieść z wymogów dotyczących struktury planu miejscowego, jak i wymagań, które powinny odzwierciedlać jego treść. Skoro ustawodawca ustala strukturę planu miejscowego, co wynika z przywołanych wyżej przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy, to naruszenie spójności tej struktury jest naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Niezgodność pomiędzy częściami planu stanowi niewątpliwe istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Wobec przedstawionej powyżej argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/173/2026 Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów obejmujących fragmenty obrębów geodezyjnych Biskupice, Biała, Drzonowo, Gmina Biały Bór* jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Wicewojewoda Zachodniopomorski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

[6] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08.