



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 maja 2026 r.

Poz. 1868

Podpisany przez:

Krzysztof Stankiewicz

Data: 04.05.2026 14:21:34



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.90.2026.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XIX/154/26 Rady Miejskiej w Mońkach z dnia 23 marca 2026 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki w obrębach wsi Hornostaje i Świerzbienie.

UZASADNIENIE

W dniu 23 marca 2026 r. Rada Miejska w Mońkach podjęła uchwałę nr XIX/154/26, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 marca 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

W dniu 3 kwietnia 2026 r. do organu wpłynęła dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały. W związku z powyższym należy zauważyć, że *„termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych”* (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W dniu 10 kwietnia 2026 r. organ nadzoru wystąpił do Burmistrza Moniek z prośbą o złożenie stosownych wyjaśnień w związku ze stwierdzonym naruszeniem przepisów. Pismem z dnia 16 kwietnia 2026 r. Burmistrz Moniek udzielił wyjaśnień w zakresie kwestionowanych zapisów uchwały. Nie dają one jednak podstawy do odstąpienia od stwierdzenia nieważności uchwały. W związku z tym w dniu 24 kwietnia 2026 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia wskazanych niżej przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), dalej jako „upzp”.

W ocenie organu nadzoru uchwała narusza w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688) – ze względu na brak ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz wysokości zabudowy dla terenów o funkcji mieszkaniowo-usługowej.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 24 września 2023 r., do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 stosuje się w brzmieniu nadanym powyższą ustawą zmieniającą, w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejście w życie ww. ustawy. Gmina

Mońki wystąpiła o opinie i uzgodnienia w dniu 1 października 2025 r., tj. po dniu wejścia w życie powyższej ustawy zmieniającej, w związku z czym zgodnie z nowym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. Powyższe parametry powinny dotyczyć wszystkich terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę, natomiast w § 9 pkt 4 lit. d oraz lit. f przedmiotowej uchwały określono wskaźnik intensywności zabudowy oraz wysokość zabudowy wyłącznie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz dla zabudowy usługowej, pomijając dopuszczoną w planie zabudowę mieszkaniowo-usługową.

W przedmiotowym planie w § 9 pkt 4 lit. a wprost wskazano, że „dopuszcza się usługi w budynku mieszkalnym”, dodatkowo w słowniczku planu zamieszczonym w § 6 uchwały również doprecyzowano, że poprzez „zabudowę usługową” należy rozumieć nie tylko obiekty wolnostojące, ale również „lokale użytkowe wbudowane, w których prowadzona jest działalność służąca zaspokajaniu potrzeb ludności (...)”. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że na terenie planu dopuszczona jest forma zabudowy o przeznaczeniu mieszkalno-usługowym, a nie wyłącznie zabudowa mieszkaniowa lub zabudowa usługowa.

Ponadto wskazać należy, że w nowym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp doprecyzowano, że w planie ustala się „nadziemną” intensywność zabudowy, co również powinno znaleźć się w ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego.

Przed wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego stanowisko w sprawie podniesionego zarzutu zajął Burmistrz Moniek wskazując, że: *„W przedmiotowej uchwale w § 7 pkt 1 ustalono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej oznaczone symbolem MN-U. Zarówno dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jak i usługowej w § 9 pkt 4 określono cechy zabudowy oraz wskaźniki intensywności i gabaryty. Nie ustanowiono jednocześnie odrębnej kategorii zabudowy mieszkaniowo-usługowej, dla której należałoby określić odrębne parametry. W § 9 pkt 4 lit. a) dopuszcza się usługi w budynku mieszkalnym, lecz należy rozumieć ten zapis jako dopuszczenie uzupełnienia lub wzbogacenia przeznaczenia podstawowego (o czym mówi definicja przeznaczenia dopuszczalnego w § 6 pkt 7)). Oznacza to, że dla takiej formy zabudowy z dopuszczeniem obowiązują parametry wskazane dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jako podstawowej”*.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, że istotnie zgodnie z definicją zawartą w § 6 pkt 7 uchwały poprzez przeznaczenie dopuszczalne należy rozumieć „rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe”, jednak istotą określenia przeznaczenia budynku jest jego rzeczywiste wykorzystanie. W przedmiotowej uchwale dopuszczono usługi w budynku mieszkalnym, czyli połączenie funkcji mieszkalnej i usługowej w jednym budynku, co jednoznacznie definiuje zabudowę jako mieszkalno-usługową. W związku z powyższym przedmiotowy plan miejscowy w istocie dopuszcza trzy rodzaje zabudowy – zabudowę mieszkaniową, zabudowę usługową oraz zabudowę mieszkaniowo-usługową, dla których należy wyznaczyć konkretne wskaźniki zagospodarowania, takie jak wskaźnik intensywności zabudowy oraz wysokość zabudowy.

Należy ponadto zauważyć, że Burmistrz Moniek nie odniósł się do uwagi dotyczącej nowego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, zgodnie z którym w planie ustala się „nadziemną” intensywność zabudowy. Zgodnie z orzecnictwem sądowoadministracyjnym podstawowe parametry przyszłych inwestycji budowlanych w zakresie podyktowanym treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp muszą być oznaczone w sposób jednoznaczny, niebudzący wątpliwości interpretacyjnych na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 czerwca 2025 r., sygn. akt: IV SA/Po 210/23). Niejednoznaczność w odbiorze ustaleń planu przez wszystkich adresatów, może spowodować brak przewidywalności skutków realizacji tych ustaleń. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 695/19 wskazał, że: *„Rozstrzygając o prawidłowości ustaleń planu miejscowego w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu należy pamiętać, że determinują one bezpośrednio treść decyzji wydawanych w sprawie realizacji konkretnych obiektów budowlanych na danym terenie. W sytuacji, gdy na określonym obszarze uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to inwestorzy nie uzyskują decyzji o warunkach zabudowy, dlatego tak ważne jest, aby podstawowe parametry przyszłych inwestycji budowlanych w zakresie dyktowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, były wyznaczane w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych na etapie wydawania indywidualnych pozwoleń na budowę”*.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny również art. 16 ust. 1 upzp – poprzez sporządzenie rysunku planu miejscowego na nieprawidłowym podkładzie geodezyjnym.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 upzp plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Powyższe mapy muszą być aktualne na dzień uchwalenia planu miejscowego. Tymczasem podkład geodezyjny, na którym sporządzono rysunek do przedmiotowego planu miejscowego nie zawiera wszystkich istniejących elementów zagospodarowania, w tym elementów tak istotnych jak budynki zlokalizowane na działkach ewid. nr 10/1 oraz 11/3, obr. Mońki, gm. Mońki, istniejące sieci infrastruktury technicznej, czy granice użytków. Mapa nie zawiera również przebiegu elementów istniejącego układu komunikacyjnego, w tym krawędzi jezdni ul. Kolejowej, co jest istotne z uwagi na zwymiarowanie od krawędzi jezdni ul. Kolejowej 15-metrowej linii zabudowy na terenie planistycznym 5MN-U. Powyższe uniemożliwia prawidłową weryfikację odległości linii zabudowy od drogi. Podkreślić przy tym należy, że zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) prawidłowość mapy, na której sporządzono rysunek planu dotyczy nie tylko obszaru bezpośrednio objętego planem miejscowym, ale również jego najbliższego otoczenia. Dodatkowo wskazać należy, że w tekście planu w § 9 pkt 2 lit. e powołano się na oznaczenie planistyczne ul. Kolejowej „1KD-Z”, które nie jest ujęte ani w tekście, ani na rysunku planu, co również może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych przy odczytywaniu ustaleń planu miejscowego.

W wyjaśnieniach Burmistrza w stosunku do ww. zarzutów wskazano, że *„dla przedmiotowego opracowania pozyskano aktualną mapę zasadniczą w postaci wektorowej z zasobu powiatowego – licencja GG.6642.377.2025_2008_P z dn. 2025-03-12 wydaną dla obszaru opracowania planu. W związku z powyższym elementy znajdujące się poza zasięgiem obszaru opracowania nie są uwidocznione poza granicami opracowania w takim samym stopniu jak na mapie zasadniczej obszaru opracowania. Użyta do opracowania planu mapa zasadnicza zawiera te elementy, które znajdują się w zasobach geodezyjnych starostwa powiatowego na co nie mam wpływu organ sporządzający plan miejscowy”*.

Odnosząc się do stanowiska Burmistrza należy zauważyć, że prawidłowość oraz dokładność mapy, na której sporządzono rysunek planu dotyczy nie tylko obszaru bezpośrednio objętego planem miejscowym, ale również jego najbliższego otoczenia, co wynika wprost z § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w przedmiotowej sprawie mowa jest nie tylko o aktualności, ale o braku podstawowych elementów mapy zasadniczej, takich jak krawędź jezdni, od której zwymiarowano linię zabudowy na obszarze opracowania, co uniemożliwia jej prawidłową weryfikację przez organ. W związku z powyższym nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem Burmistrza, wskazującym, że elementy zagospodarowania terenu poza obszarem opracowania nie muszą być uwidocznione w takim samym stopniu, jak na obszarze opracowania.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny także art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp ze względu na rozbieżność między częścią tekstową a graficzną planu w zakresie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 9 pkt 1 przedmiotowej uchwały ustalono dojazd do terenu planistycznego oznaczonego symbolem 5MN-U od drogi 12 KDD oraz 9 KDD, co nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, zgodnie z którym teren 5MN-U przylega do drogi 2KD-L. W związku z powyższym tak sformułowane zapisy planu wprowadzają rozbieżności między częścią tekstową a graficzną planu i nie pozwalają na jednoznaczne określenie, od której drogi planowany jest dojazd do terenu 5MN-U. Zgodnie z orzecnictwem sądownoadministracyjnym rysunek planu miejscowego stanowi integralną część przedmiotowego aktu prawa miejscowego, w związku z czym między częścią tekstową i częścią graficzną tego planu nie mogą zachodzić żadne istotne rozbieżności (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1193/18).

Odnosząc się do ww. kwestii Burmistrz Moniek stwierdził, że: *„W § 9 pkt 1) planu ustala się zasady obsługi komunikacyjnej dla poszczególnych terenów. Istotnie dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5MN_U omyłkowo wskazano dojazdy z dróg tak jak dla terenu 4MN_U co stanowi techniczną pomyłkę przy formułowaniu zapisów. Należy jednak zaznaczyć, iż teren oznaczony w przedmiotowym planie 5MN_U jest nierozzerwalnie przestrzennie powiązany z sąsiednim terenem oznaczonym symbolem 6MNU wyznaczonym*

w *Zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mońki uchwalonego w 2013 roku (Uchwała Nr XXIX/239/13 z dnia 08 marca 2013 r. Dz. Urz. Woj. Podl. z 2013 r, poz. 1647)*. W związku powyższym nie istnieje obawa o nieprawidłową interpretację zapisów, gdyż w rozumieniu przestrzennym teren 5MN_U nie może funkcjonować w oderwaniu od terenu sąsiedniego 6MNU (poza opracowaniem przedmiotowego planu) i de facto jego obsługa komunikacyjna jest ściśle powiązana z terenem 6MNU”.

W związku z powyższym należy zauważyć, że nawet przyjmując, iż ww. rozbieżność powstała na skutek omyłki, nadal stanowi to rozbieżność części tekstowej i graficznej planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem, w związku z czym doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp. Należy przy tym zauważyć, że: „*To nie natura (przyczyna) uchybienia (błędu), lecz jego skutki stanowią podstawę do oceny, czy dane naruszenie prawa ma charakter istotny czy też nie*” (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2024 r. sygn. akt IV SA/Po 208/24; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lutego 2024 r. sygn. akt IV SA/Po 9/24).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza w sposób istotny również art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp z uwagi na rozbieżność między częścią tekstową a graficzną planu w zakresie ustalenia odległości sytuowania zabudowy od linii elektroenergetycznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. W § 9 pkt 7 lit. e przedmiotowej uchwały ustalono konkretne odległości sytuowania zabudowy od linii SN 15 kV, od linii nn napowietrznej oraz od linii kablowych niskiego i średniego napięcia, natomiast na załączniku graficznym do planu miejscowego nie oznaczono żadnych linii elektroenergetycznych, zarówno istniejących, jak i projektowanych. W związku z powyższym tak sformułowane zapisy planu wprowadzają rozbieżności między częścią tekstową a graficzną planu i nie pozwalają na jednoznaczne określenie, których terenów planistycznych dotyczą powyższe ograniczenia zabudowy. Zgodnie z orzecnictwem sądowo-administracyjnym rysunek planu miejscowego stanowi integralną część przedmiotowego aktu prawa miejscowego, w związku z czym między częścią tekstową i częścią graficzną tego planu nie mogą zachodzić żadne istotne rozbieżności (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 maja 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1193/18).

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza: „*W § 9 pkt 7) planu ustala się zasady i warunki zaopatrzenia w energię elektryczną, w tym określa się minimalne odległości sytuowania zabudowy od linii energetycznych zgodnie z warunkami technicznymi. Nie jest zasadnym rysowanie w formie linii zabudowy odległości od linii energetycznych, ponieważ te odległości zależą min. od rodzajów przewodów lub wysokości napięcia. Ponadto sieci elektroenergetyczne są stale rozbudowywane, modernizowane, przebudowywane w zależności od potrzeb i niezależnie od ustaleń planu, stąd takie graficzne wskazanie może okazać się bardzo szybko nieaktualne. Warunki odległości muszą być spełnione w momencie wydawania pozwolenia na budowę i to w tym momencie badane jest spełnienie warunków technicznych. Ponadto ani ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie określają, że sieci elektroenergetyczne są obligatoryjnym elementem planu miejscowego. W ocenie tut. organu brak graficznego określenia odległości sytuowania zabudowy od istniejących lub projektowanych linii elektroenergetycznych nie stanowi rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu*”.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że zarzut organu nadzoru nie dotyczy konieczności „wrysowania linii zabudowy”, a tego, że część tekstowa planu odnosi się do nieistniejących elementów planu miejscowego – rysunek planu miejscowego nie zawiera żadnych elementów infrastruktury technicznej, ani istniejących, ani projektowanych. Również w tekście planu nie wskazano, czy ograniczenia dotyczą linii istniejących, czy projektowanych. Powyższą nieścisłość należy uznać za istotną z uwagi na fakt, iż w przypadku linii istniejących ich przebieg powinien zostać uwidoczniony na rysunku planu jako obligatoryjny element mapy zasadniczej, natomiast w przypadku linii projektowanych nie jest konieczne uwidacznianie ich na rysunku i zapis w tekście planu o odległościach zabudowy od projektowanych linii należałoby uznać za wystarczający. Brak sprecyzowania rodzaju linii, od których ustalono w planie odległości od zabudowy może zatem prowadzić do niejasności przy interpretacji zapisów planu. W planowaniu przestrzennym każdorazowe ograniczanie prawa zabudowy wymaga precyzyjnego określenia podstawy tego ograniczenia, w związku z czym zapisy zawarte w § 9 pkt 7 lit. e uchwały należy uznać za sformułowane w sposób nieprecyzyjny.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, natomiast przepis art. 28 ust. 1 upzp jednoznacznie wskazuje, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego 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.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska