



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.132.2026

### Rada Gminy Gostynin

#### 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 221/XXVI/2026 Rady Gminy Gostynin z 29 kwietnia 2026 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Huta Nowa i Zuzinów, gmina Gostynin.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 29 kwietnia 2026 r. Rada Gminy Gostynin podjęła uchwałę Nr 221/XXVI/2026 w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Huta Nowa i Zuzinów, gmina Gostynin.*

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 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 6 maja 2026 r., za pomocą systemu eDoręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-16803bdd-2145-40a4-aa35-fc4cd00aac06), a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Gostynin z 18 maja 2026 r., znak: ZP.6722.2.2024, również za pomocą systemu eDoręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-5c1b5000-297e-4f2d-a8ef-13c86ce0cbb5).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Gostynin zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 maja 2026 r., znak: WP-I.4131.132.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 22 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.646.2026, w zakresie m.in. przedłożenia uwierzytelnionego

projektu planu miejscowego podlegającego konsultacjom społecznym, a także uwierzytelnionej wersji projektu uchwały przedstawionego radnym do uchwalenia. W odpowiedzi na powyższe Wójt Gminy Gostynin pismem z 26 maja 2026 r., znak: ZP.6722.2.2024, przedłożył ww. projekty.

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 ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą o p.z.p., 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 wskazać, że Rada Gminy Gostynin zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 581/LIII/2023 z 30 listopada 2023 r., **zatem zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, tj. 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.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- przeprowadzić konsultacje społeczne, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o p.z.p.;

- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu miejscowego wymagających ponowienia uzgodnień, czynności, o których mowa m.in. w art. 17 pkt 6 lit. b, pkt 9 lit. b oraz pkt 14 ustawy o p.z.p., ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Kwestia dotycząca zmian dokonywanych w stosunku do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym stwierdzono m.in. że: *„Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono, że: *„Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1*

*u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.” (publik. LEX nr 1068984);*

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym wskazał m.in., iż: „(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).” (publik. LEX nr 1934455).*

Ponadto, wskazać należy na analogie niniejszej sprawy ze sprawą zakończoną prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2231/23 w którym Sąd ten stwierdził wprost, iż: „Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny,

projekt planu miejscowego, został przedłożony Radzie Gminy Młodzieszyn do uchwalenia, a następnie został on przez tę radę przyjęty. Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, zgodnie z którym bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiany dotyczą ustaleń odnoszących się do szeregu określonych w planie terenów. Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych. Z tych wszystkich względów należało uznać, że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 17 pkt 9, 11 i 13 i art. 19 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.”.

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: „W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli- i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;
- Plucińska – Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX 2021*, do art. 19: „Stwierdzenie przez radę gminy istnienia konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie planu miejscowego może być efektem inicjatywy samej rady, a także czynności organu wykonawczego w trakcie

procedury planistycznej. Nie są to przy tym tylko przesłanki dotyczące uwzględnienia bądź nieuwzględnienia uwag. Mogą bowiem zaistnieć również inne przesłanki, które według rady będą determinowały zmianę przedstawionego projektu planu, np. zamiar przeznaczenia określonego w planie terenu planistycznego na inny cel, zmiana parametrów zabudowy czy też wprowadzenie bardziej rygorystycznych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy. Powyższe oznacza, że proponowane przez radę zmiany mogą być daleko idące. Oczywiście powody ich wprowadzenia do projektu planu muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie powinny one zatem nosić cech dowolności. Rada gminy powinna bowiem działać na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).”;

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 192, 193 do art. 19: „O zakresie ponowienia procedury w związku ze stwierdzeniem przez gminę konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, zwłaszcza etapów określonych w art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p., decydować powinna zatem z jednej strony analiza zmian zgłoszonych przez radę, z drugiej strony funkcja uwag, którą jest ujawnianie interesów i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w zakresie zagospodarowania przestrzennego na etapie sporządzania planu miejscowego; ocena w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym przeprowadzenia konsultacji społecznych. Zaniechanie powyższego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru **dokonał analizy projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Gostynin pod adresem: <https://bip.gminagostynin.pl/obwieszczenie/18134/obwieszczenie-zp-6722-2-2024>, **w wersji podlegającej konsultacjom społecznym, z wersją uchwały przekazaną radnym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz z ostateczną wersją uchwały podjętą podczas XXVI sesji Rady Gminy Gostynin przekazaną celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.**

Dokonując porównania trzech wersji stwierdzono, że zarówno w projekcie planu miejscowego podlegającym konsultacjom społecznym, jak i w projekcie przekazanym radnym wraz z zawiadomieniem o zwołaniu sesji, w ramach ustaleń zawartych w **§ 13** uchwały

sformułowano ustalenie w brzmieniu: „*Stawki procentowe służące naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowane uchwaleniem niniejszego planu ustala się wysokości ..... % dla terenów MN-ML.*”, podczas gdy **w wersji finalnej uchwały** podjętej w dniu 29 kwietnia 2026 r. nadano **§ 13** następujące brzmienie: „*Stawki procentowe służące naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowane uchwaleniem niniejszego planu ustala się wysokości 20 % dla terenów MN-ML.*”; **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej konsultacjom społecznym i wersji przekazanej radnym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym a wersji finalnej uchwały, dokonano zmiany w zakresie wysokości stawki procentowej, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., poprzez ustalenie jej na poziomie 20%.**

Ponadto, jak wynika z nagrania posiedzenia XXVI sesji Rady Gminy Gostynin z 29 kwietnia 2026 r., dostępnego pod linkiem: [gminagostynin.posiedzenia.pl](http://gminagostynin.posiedzenia.pl), **Rada Gminy Gostynin nie stwierdziła konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego.**

Z powyższego wynika, iż zmiana w zakresie wysokości stawki procentowej służącej naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem planu, stanowiącej obligatoryjny element planu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.), została wprowadzona **po sesji**, podczas której podjęto ww. uchwałę.

Podkreślić przy tym należy, iż **projekt planu miejscowego podlegający konsultacjom społecznym oraz przekazany radnym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie zawierał w ogóle określonej stawki procentowej**, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., **wbrew dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 12 tej ustawy.**

Dokonując powyższych zmian w stosunku do wersji podlegającej konsultacjom społecznym oraz przekazanej radnym do uchwalenia, nie dokonano żadnego ponowienia czynności planistycznych, w tym zakresie.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że skoro zmieniony został projekt planu miejscowego w wyniku zmiany polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, to projekt ten wymagał ponowienia czynności proceduralnych, w formie przeprowadzenia najpierw ponownych konsultacji społecznych projektu planu miejscowego, a następnie przedłożenia projektu uchwały do uchwalenia, z ustalonym obligatoryjnym elementem planu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż w projekcie podlegającym konsultacjom, a także w projekcie przekazanym radnym, w ogóle nie określono wysokości stawki procentowej. **Ponadto żaden przepis prawa nie upoważnia do wprowadzenia jakichkolwiek zmian w podjętej już uchwale.**

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt planu miejscowego podlegał konsultacjom społecznym w okresie od 4 grudnia 2025 r. do 5 stycznia 2026 r., z maksymalnym terminem na wniesienie uwag określonym na 5 stycznia 2026 r. Z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych uchwały *Raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych* wynika, **iż do tego projektu planu nie zgłoszono żadnej uwagi.**

Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniono, **w sposób istotny**, plan miejscowy, **już po uchwaleniu**, tj. po podjęciu przez Radę Gminy Gostynin uchwały Nr 221/XXVI/2026.

Wprowadzenie do uchwały ww. zmiany wymagało ponowienia czynności proceduralnych. Dokonana zmiana wpływa bowiem wprost na uprawnienia i obowiązki osób trzecich, a które w toku konsultacji społecznych nie zostały zapoznane z określonym ustaleniem planu miejscowego. **Zmiana ta odnosi się do wysokości stawki procentowej służącej do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanej uchwaleniem planu miejscowego, a więc jego obligatoryjnego ustalenia** (vide art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.). Projekt planu miejscowego podlegający konsultacjom społecznym, a następnie przekazany radnym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, powinien zawierać wszystkie ustalenia spełniające wymogi określone w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., które winny być społeczności lokalnej znane. Określenie wysokości stawki procentowej **po sesji**, na której była podejmowana uchwała Nr 221/XXVI/2026 przez Radę Gminy Gostynin, **pozbawiło właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się w tym zakresie.** W takim przypadku powtórzenie w niezbędnym zakresie czynności proceduralnych, przede wszystkim konsultacji społecznych, uznać należy za konieczne. Co więcej skoro zmiany w tym zakresie poza sesją rady gminy to nie jest również wiadomym kto i w jakich okolicznościach decydował o ustaleniach dotyczących tak określonej stawki procentowej.

Należy przy tym podkreślić, iż brak ponownych konsultacji społecznych projektu uchwały, ogranicza w takim przypadku, w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami takiej uchwały.

Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż **ratio legis samej instytucji konsultacji społecznych projektu uchwały związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym faktycznych a nie fikcyjnych rozwiązań przestrzennych pełnego zakresu regulacji zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Przyjmując obiektywne przesłanki wykładni systemowej oraz funkcjonalnej wskazać należy, iż nie jest możliwe sprowadzenie partycypacji społecznej – w ramach upublicznienia oraz możliwości wypowiedzenia się w formie złożonych uwag - jedynie do mechanicznego dokonania czynności proceduralnych, **które zostały dokonane w odniesieniu do rozwiązań innych aniżeli faktycznie (ostatecznie) przyjęte, czy też – tak jak w tym przypadku – przekazane do oceny prawnej.**

Kwestia podejmowania czynności proceduralnych związanych m.in. z koniecznością ponowienia wyłożenia projektu aktu planowania przestrzennego (w przedmiotowej sprawie partycypacja społeczna znajduje swoje odzwierciedlenie w postaci konsultacji społecznych), w tym nawet odnosząca się do studium, niebędącego aktem prawa miejscowego, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach (wszystkie publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych):

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1629/09, w którym Sąd stwierdził: *„Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponowienia uzgodnień (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwymi jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie. Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna,*

*choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych metod wykładni: systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikało by to z jego literalnego brzmienia. Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium. Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium. **Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.***

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1608/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1179/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 706/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 27/19, dod. publ. Legalis Numer 1895474;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 66/09, dod. publ. Legalis Numer 221665.

Z przytoczonego powyżej stanowiska judykatury wynika sposób rozumienia partycypacji społecznej w procesie sporządzania uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Przechodząc

na grunt niniejszej sprawy należy zaznaczyć, iż po wprowadzeniu zmiany dotyczącej wysokości stawki procentowej służącej naliczeniu opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., nie ponowiono jakiegokolwiek czynności proceduralnej. Przedmiotowa uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została uchwalona przez Radę Gminy Gostynin, a następnie zmieniona, bez przeprowadzenia ponownych konsultacji społecznych i przedłożenia projektu uchwały do uchwalenia, wobec czego osoby zainteresowane zapoznane zostały z różnym ustaleniem planistycznym. **Doszło zatem do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, tj. art. 17 pkt 11, pkt 13 i pkt 14 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Gostynin w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p., tym bardziej, iż z przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego jasno wynika, iż ustalenia w tym zakresie poczynione zostały poza trybem przewidzianym przepisami ustawy o p.z.p.**

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 trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto, stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy

o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Za „*nieistotne*” naruszenia prawa zaś 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.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 221/XXVI/2026 Rady Gminy Gostynin z 29 kwietnia 2026 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Huta Nowa i Zuzinów, gmina Gostynin.*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/