



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.163.2026

Rada Gminy Kadzidło

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 XXXI/216/2026 Rady Gminy Kadzidło z 26 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenu dz. nr 1062/12 położonej przy ulicy Słonecznej w obrębie Kadzidło.

Uzasadnienie

Na sesji 26 maja 2026 r. Rada Gminy Kadzidło podjęła uchwałę Nr XXXI/216/2026 w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenu dz. nr 1062/12 położonej przy ulicy Słonecznej w obrębie Kadzidło, zwanego dalej „uchwałą w sprawie ZPI”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 37ea 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.”.

Przedmiotowa uchwała w sprawie ZPI została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 3 czerwca 2026 r. pod poz. 5329.

Powyższą uchwałę, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 1 czerwca 2026 r. (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: 056cec52-94ba-4dfb-93b1-400859fe9b9c) przy piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Kadzidło z 1 czerwca 2026 r., znak: RO.0007.6.2026.CM, zaś dokumentację prac planistycznych w wersji elektronicznej przekazano 10 czerwca 2026 r. (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: eaf1269b-0c90-4302-b82d-1eb686d7b5b4).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Kadzidło zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.163.2026. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 8 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.717.2026, występując do Wójta Gminy Kadzidło z wnioskiem o przekazanie wersji papierowej rysunku planu w skali 1:1000, a także wskazanie podstaw prawnych do stwierdzenia, iż ustalenia zawarte w § 22 tekstu uchwały w sprawie ZPI, dotyczące m.in. parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem **1UE-UB-UA**, nie naruszają ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kadzidło, przyjętego przez Radę Gminy Kadzidło uchwałą Nr LXXIII/627/2024 z 29 lutego 2024 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przepis:

- **art. 20** ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym (**ust. 1** i **ust. 2**) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały, zaś organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do przedstawienia wojewodzie uchwały w tym zakresie, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi;
- **art. 37ea** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*1. Na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. 2. Zintegrowany plan inwestycyjny obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej. 3. Zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego. 4. Wejście w życie zintegrowanego planu inwestycyjnego powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym zintegrowanym planem inwestycyjnym.*”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem 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*”, tj. z dniem 24 września 2023 r. ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w zakresie lokalizacji inwestycji, w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, zwanego dalej jako „ZPI”, który stosownie do dyspozycji art. 37ea ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji

uzupełniającej i jako taki stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle wprowadzonych zmian ustawowych, uchwała w przedmiocie ZPI jest podejmowana przez właściwą miejscowo radę gminy w warunkach uznania, co wynika wprost z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 ustawy o p.z.p. inwestor, do wniosku o uchwalenie ZPI, dołącza projekt tego planu, **który spełniać musi wszelkie wymogi, zarówno co do zakresu regulacji, określanych mianem zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających m.in. z dyspozycji art. 15 ust. 1 – 3 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), jak też warunków formalnych, co do wymaganego zakresu oraz skali projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (*quod vide* art. 37eb ust. 2 ustawy o p.z.p.).** Jak wynika bowiem wprost z dyspozycji **art. 37n ust. 1** ustawy o p.z.p.: „*1. W zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37m do zintegrowanego planu inwestycyjnego i miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego.*”.

Ponadto, ustawodawca określił szczególny tryb podjęcia uchwały w przedmiocie ZPI (*quod vide* art. 37eb – art. 37ef ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii organów opiniujących i uzgadniających projekt ZPI, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Organ nadzoru wskazuje, że skoro ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zakres kontroli ze strony organu nadzoru wynika wprost z dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym 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.

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, procedury planistycznej.

Jak już wcześniej wskazano, 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 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.

Dokonując analizy uchwały w sprawie ZPI stwierdzono, że treść zapisów zawartych w § 22 ust. 3 pkt , dotyczących wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenu usług edukacji lub usług bezpieczeństwa i porządku publicznego lub usług biurowych i administracji oznaczonego symbolem 1UE-UB-UA, narusza ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4, art. 37ea ust. 3 i art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej.

W tym miejscu należy zauważyć, że skoro w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea – art. 37eg ustawy o p.z.p., **do ZPI stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego, to wśród przepisów intertemporalnych zawartych w ustawie zmieniającej, kluczowe znaczenie mają zapisy:**

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, **przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;

– art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie**, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie** lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie, **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., dotyczące stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym lub odpowiednio w ZPI, nie naruszają ustaleń studium** (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Kadzidło uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalony plan miejscowy lub w tym przypadku, ZPI, nie może naruszać ustaleń Studium.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, w związku z art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Wiążący charakter studium (z zastrzeżeniem *do dnia wejścia w życie planu ogólnego*) wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego,

zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro, zarówno plan miejscowy, w tym ZPI, jak i studium, składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, w tym ZPI, to w celu zbadania czy plan miejscowy (opcjonalnie ZPI), nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy (opcjonalnie ZPI) nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego, w tym przypadku ZPI, i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również **określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o które sporządzono obowiązujące Studium gminy Kadzidło. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych)**, w planie miejscowym lub ZPI, niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego lub ZPI, co stanowi

przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym lub ZPI, mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem, analiza Studium, w tym jego rysunku przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz jego tekstu, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, określenie wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy w § 22 ust. 3 pkt 7, w odniesieniu do *terenu usług edukacji lub usług bezpieczeństwa i porządku publicznego lub usług biurowych i administracji* oznaczonego symbolem **1UE-UB-UA**, **pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Z rysunku Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego w skali 1:20000 (vide załącznik Nr 2b) wynika bowiem, że teren oznaczony w ZPI symbolem **1UE-UB-UA**, usytuowany jest w Studium w całości w ramach obszaru funkcjonalnego opisanego jako „*teren o dominującej zabudowie usługowej*”, dla którego na str. 84 tekstu kierunków Studium (vide załącznik Nr 1), w zamieszczonej poniżej Tabeli 52 pn. „*Wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów dotyczące podziału na działki budowlane*”, w kolumnie G pn. „**max. wskaźnik intensywności zabudowy**” określono na poziomie „**0,7**”.

Tymczasem, jak wynika z treści § 22 ust. 3 pkt 7 uchwały w sprawie ZPI: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1UE-UB-UA ustala się: (...) 3. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 7) minimalna i maksymalna nadziemna intensywność zabudowy: od 0,3 do 1,0;*”.

Tym samym należy stwierdzić, iż dla terenu oznaczonego w uchwale w sprawie ZPI symbolem 1UE-UB-UA, określono wskaźnik maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy na poziomie **1,0, zamiast 0,7** (vide § 22 ust. 3 pkt 7 uchwały), naruszając w tym zakresie ustalenia Studium.

W tym miejscu należy zauważyć, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tegoż planu. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania, muszą być już prowadzone

w oparciu o ustalenia tegoż zintegrowanego planu inwestycyjnego, który z kolei winien uwzględniać parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w Studium.

Tabela 52						
Wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów dotyczące podziału na działki budowlane						
A	B	C	D	E	F	G
zabudowa	min. szerokość frontu działki	min. powierzchnia działki w m ²	maksymalna wysokość zabudowy	max. powierzchnia zabudowy	min. wskaźnik intensywności zabudowy	max. wskaźnik intensywności zabudowy
mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca	zaleca się: 25 m, dopuszcza się: 15 m	zaleca się: 1000 m ² , dopuszcza się: 400 m ²	3 kondygnacje, w tym trzecia w poddaszu użytkowym (max. 12 m)	55%	0,01	0,7
mieszkaniowa jednorodzinna bliźniacza	15 m	200 m ²	3 kondygnacje, w tym czwarta w poddaszu użytkowym (max. 12 m)	55%	0,05	0,7
mieszkaniowa wielorodzinna	20 m	1500 m ²	5 kondygnacji, w tym piąta w poddaszu użytkowym (max. 18 m)	50%	0,2	2,0
zagrodowa	15 m	1500 m ²	3 kondygnacje, w tym trzecia w poddaszu użytkowym (max. 11 m)	50%	0,02	0,6
rekreacji indywidualnej	zaleca się: 25 m, dopuszcza się: 15 m	zaleca się: 1000 m ² , dopuszcza się: 500 m ²	2 kondygnacje, w tym druga w poddaszu użytkowym (max. 10 m)	40%	0,05	0,6
usługowa	15 m	zaleca się: 1000 m ² , dopuszcza się: 500 m ²	4 kondygnacje (max. 16 m)	60%	0,1	0,7
produkcyjna, przemysłowa, składów i magazynów	zaleca się: 30 m, dopuszcza się: 15 m	zaleca się: 2000 m ² , dopuszcza się: 1000 m ²	3 kondygnacje (max. 16 m)	60%	0,05	0,7
usług turystycznych*	zaleca się: 25 m, dopuszcza się: 15 m	zaleca się: 1000 m ² , dopuszcza się: 800 m ²	3 kondygnacje, w tym trzecia w poddaszu użytkowym (max. 12 m)	60%	0,05	0,7
fotowoltaika	10 m	1000 m ²	wysokość paneli fotowoltaicznych max. 4 m	70%	0,01	0,7
mieszkaniowo-usługowa	15 m	500 m ²	4 kondygnacje (max. 16 m)	60%	0,01	0,7
usługowo-produkcyjna	15 m	1000 m ²	4 kondygnacje (max. 16 m)	60%	0,1	0,7

*usługi turystyczne: hotele, motele, pensjonaty, pola namiotowe i kempingowe, domki letniskowe

Na powyższe wskazuje również dyspozycja art. 35 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „1. Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.”.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z art. 37n ust. 1 tej ustawy, wynika, że **określenie wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego oraz odpowiednio, uchwały w sprawie ZPI, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe, w tym przypadku, obowiązywanie ZPI bez tegoż wskaźnika, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1UE-UB-UA.**

Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania ZPI, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1, art. 37ea ust. 3 i art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej, a tym samym istnieje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł potwierdzenie, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2022 r., sygn. akt **II OSK 2001/21** w analogicznej sprawie, ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 maja 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 14/21. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż: „(...) *W skardze kasacyjnej trafnie zarzucono Sądowi I instancji naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia poprzez przyjęcie, że z ustaleń studium wynika możliwość zmniejszenia, na podstawie analiz urbanistycznych, określonego w nim parametru wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, będącego wskaźnikiem zagospodarowania, nie zaś wskaźnikiem zabudowy. Z ustaleń studium wynika, że wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb planów miejscowych z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., II OSK 983/19, w sprawie dotyczącej zgodności ze Studium, innego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez Radę Miasta Płocka, że zapis powyższy dotyczy tylko wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu, a nie zabudowy. Sąd I instancji błędnie uznał wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej za wskaźnik kształtowania zabudowy.*

W konsekwencji należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze kasacyjnej stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3U i 4U.

Zgodnie ze studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących wynosi 35%, to jako naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 15 ust. 3 pkt 2 planu miejscowego, w ramach których dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3U, 4U minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej ustalono na poziomie 20%.

W związku z tym ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 3U i 4U w odniesieniu do zabudowy wolnostojącej naruszają ustalenia studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego,

w postaci naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Istotnym przy tym jest fakt, iż budynkiem wolnostojącym będzie budynek o dowolnej funkcji, nie tylko zaś budynek mieszkalny. (...)”.

Na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt **II OSK 983/19**, w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2117/18, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) Na uwzględnienie zasługują wszystkie zarzuty naruszenia prawa materialnego. **Sąd I instancji błędnie zastosował art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia przyjmując, że z ustaleń studium wynika możliwość zmniejszenia, na podstawie analiz urbanistycznych, określonego w nim parametru wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, będącego wskaźnikiem zagospodarowania, nie zaś wskaźnikiem zabudowy. Z ustaleń studium (str. 13 kierunków zagospodarowania przestrzennego) wynika, że wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb planów miejscowych z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej. Wbrew stanowisku Sądu I instancji, zapis ten dotyczy jednak tylko wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu a nie zabudowy. Sąd I instancji błędnie uznał wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej za wskaźnik kształtowania zabudowy.**

3.4. W konsekwencji **należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze kasacyjnej stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej w odniesieniu do następujących terenów:**

- 1U i 2U zgodnie ze studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących wynosi 35%, to jako naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 18 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz b planu miejscowego, w ramach których dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U, 2U, 11 U, 13U minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej: na terenie 1U - 10%, a na pozostałych terenach - 20%;

- 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 9U, 11U, 12U, 13U, 14U, 15U oraz 1KS, które w studium znajdują się w Strefie A i dla której również w studium ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących - 35%, to za naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 18 ust. 2 pkt 7 lit. b planu miejscowego, dla terenów 11U i 13U, ustalające minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej na

poziomie 20 %, w § 19 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz b planu miejscowego dla terenów 4U, 6U, 9U, 12U, 14U i 15U, w ramach których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej został odpowiednio na poziomie 10 % i 20%, w § 20 ust. 2 pkt 7 lit. a planu miejscowego dla terenów 5U i 7U, w ramach których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %; w § 21 ust. 2 pkt 7 planu miejscowego dla terenu 3U, w ramach którego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %, w § 26 ust. 2 pkt 1 planu miejscowego dla IKS, w ramach którego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %. W odniesieniu do tych terenów nawet przy uwzględnieniu 20% odstępstwa od ustalonej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten winien wynosić bowiem co najmniej 28%.

3.5. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 9U, 11U, 12U, 13U, 14U, 15U i IKS w odniesieniu do zabudowy wolnostojącej naruszają ustalenia studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w postaci naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Istotnym przy tym jest fakt, iż budynkiem wolnostojącym będzie budynek o dowolnej funkcji, nie tylko zaś budynek mieszkalny.

3.6. Tym samym konieczne stało się uchylene zaskarżonego wyroku w części dotyczącej pkt 3 sentencji, tj. w zakresie, w jakim Sąd I instancji oddalił skargę Wojewody Mazowieckiego, oraz stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w odniesieniu do ww. terenów.”.

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 ZPI, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, czy też ZPI, 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. Kmieciak: 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 XXXI/216/2026 Rady Gminy Kadzidło z 26 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenu dz. nr 1062/12 położonej przy ulicy Słonecznej w obrębie Kadzidło, 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/