WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 października 2026 r.

WP-I.4131.263.2026

Rada Miejska w Radzyminie

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, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 312/XXXI/2026 Rady Miejskiej w Radzyminie z 7 września 2026 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2”*, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 29;
- § 2 pkt 30;
- § 2 pkt 31;
- § 2 pkt 32.

Uzasadnienie

Na sesji 7 września 2026 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 312/XXXI/2026 *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 i art. 27 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.”*, oraz art. 67 ust. 3 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”*.

Powyższą uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 14 września 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-af19aab2-eeb9-4a7b-9412-0374ec1fad86), przy piśmie Burmistrza Radzymina z 11 września 2026 r., znak: RiZP.6721.3.9.2025.MP, a także, po raz drugi,

przy piśmie tego samego organu z 11 września 2026 r., znak: RM.0711.49.2026 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 17 września 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Radzyminie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 września 2026 r., znak: WP-I.4131.263.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że Rada Miejska w Radzyminie zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 191/XVIII/2025 z **27 października 2025 r.**, zmienionej uchwałą Nr 300/XXX/2026 z 8 lipca 2026 r., **to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.**

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) 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 (opcjonalnie ich zmian) należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), 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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy lub jego zmianę (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem **art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu**. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc

do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy *(Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz", wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249)*.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy**. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. **Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian**. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w *„zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian"*, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, **zgodnie z treścią ustaleń zawartych w: § 1, § 2 i § 3 uchwały intencyjnej Nr 191/XVIII/2025 z 27 października 2025 r., określono, że:** *„§ 1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2", przyjętego Uchwałą Nr 465/XXXIII/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2". § 2. Zmiana planu obejmuje tekst planu, stanowiący treść uchwały, o której mowa w §1, w zakresie: 1)* ***§ 6****; 2)* ***§ 8 pkt 7****; 3)* ***§ 16 pkt 1, 2 i 3****; 4)* ***§ 17 pkt 1, 2 i 3****; 5)* ***18 pkt 1, 2 i 3****. § 3. 1 Rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do Uchwały, o której mowa w §1, pozostaje bez zmian. 2. Granice obszaru*

objętego projektem planu przedstawia załącznik graficzny, stanowiący integralną część niniejszej uchwały.”.

Powyższa uchwała intencyjna została następnie zmieniona uchwałą **Nr 300/XXX/2026** z 8 lipca 2026 r. **Zgodnie z § 1 tej uchwały zmieniającej, określono, że**: *„W uchwale Nr 191/XVIII/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 27 października 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2” § 2 otrzymuje brzmienie: „2.* ***Zmiana planu obejmuje tekst planu, stanowiący treść uchwały, o której mowa w §1, w zakresie:*** *1)* ***§ 6;*** *2)* ***§ 8 pkt 7;*** *3)* ***§ 16 pkt 1 i 3;*** *4)* ***§ 17 pkt 1 i 3;*** *5)* ***18 pkt 1 i 3.****””.*

Tym samym stwierdzić należy, iż w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia **zmiany** części tekstowej obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr **465/XXXIII/2021** Rady Miejskiej w Radzyminie z 28 czerwca 2021 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2”,* opublikowanego 17 sierpnia 2021 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (poz. 7291), w zakresie wybranych jednostek redakcyjnych uchwały.

Dokonując analizy przedmiotowej zmiany planu miejscowego stwierdzono, że przy jej podejmowaniu doszło do powstania, zarówno ewidentnej sprzeczności ustaleń części tekstowej uchwały zmieniającej z ustaleniami uchwały zmienianej, jak również do wewnętrznej sprzeczności ustaleń części tekstowej samej uchwały zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, że w § 2 pkt 29 uchwały zmieniającej określono, że: *„W Uchwale Nr 465/XXXIII/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2”, wprowadza się następujące zmiany: (...) 29)* ***w § 18 pkt 3 lit. h średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje lit. i w brzmieniu: „h)*** *maksymalna intensywność zabudowy – 0,9,”;”.*

Powyższym działaniem faktycznie **nadano nowe brzmienie § 18 pkt 3 uchwały zmienianej, poprzez wprowadzenie nowej jednostki redakcyjnej mającej być lit. i, lecz w sposób błędny oznaczony lit. h, co doprowadziło do sytuacji, w której do obrotu prawnego próbowano wprowadzić dwie jednostki redakcyjne oznaczone lit. „h” zawierające różne ustalenia, w następującym brzmieniu:**

- ***„h) maksymalna intensywność zabudowy – 0,9,”*** (*vide* § 2 pkt 29 uchwały zmieniającej);
- ***„h) w ramach jednej działki budowlanej dopuszcza się realizację niezależnie budynku mieszkalnego jednorodzinnego i/lub obiektu usługowego;”*** (*vide* § 18 pkt 3 lit. h uchwały zmienianej).

W konsekwencji faktycznego braku wprowadzenia nowej regulacji w ramach jednostki redakcyjnej **§ 18 pkt 3 lit. i uchwały zmienianej doszło również do braku ciągłości dalszej części numeracji wynikającej z ustaleń zawartych w § 2 pkt 30 uchwały zmieniającej, w ramach, którego postanowiono o wprowadzeniu nowej jednostki redakcyjnej § 18 pkt 3 lit. j, która winna być umieszczona po § 18 pkt 3 lit. i, której to jednostki redakcyjnej faktycznie nie wprowadzono.** W konsekwencji również dalsze ustalenia poczynione odpowiednio w § 2 pkt 31 i pkt 32 uchwały zmieniającej, jako odwołujące się do wcześniejszej systematyki regulacji ustaleń planu miejscowego, obarczone są tą samą wadą.

Organ nadzoru wskazuje, iż nawet przyjmując możliwość dwukrotnego występowania tej samej jednostki redakcyjnej (§ 18 pkt 3 lit. h) w jednej uchwale, to uwzględniając **łącznie treść uchwały zmienionej i zmieniającej**, ustalenia § 18 pkt 3 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2", otrzymałyby następującą treść:

„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: ***1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U, 6.MN/U, 7.MN/U, 8.MN/U, 9.MN/U, 10.MN/U, 11.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 14.MN/U, 15. MN/U, 16.MN/U, 17.MN/U, 18.MN/U, 19.MN/U, 20.MN/U, 21.MN/U, 22.MN/U, 23.MN/U, 24.MN/U, 25. MN/U, 26.MN/U, 27.MN/U*** ***ustala się:***

(…)

3) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:

a) nieprzekraczalne linie zabudowy - według rysunku planu,

b) wielkość powierzchni zabudowymaksymalnie 40 % powierzchni działki budowlanej,

c) wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,01,

d) wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy - 0,9,

e) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 40 %,

f) wysokość zabudowy - do 12,0 m, dla budynków garażowych i gospodarczych - do 6 m,

g) kształt dachu - dachy dowolne, kąt nachylenia połaci do 45°,

h) w ramach jednej działki budowlanej dopuszcza się realizację niezależnie budynku mieszkalnego jednorodzinnego i/lub obiektu usługowego;

h) maksymalna intensywność zabudowy – 0,9,;

j) na jednej działce budowlanej dopuszcza się lokalizację:

- jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego albo,

- jednego budynku rekreacji indywidualnej albo,

- jednego budynku usługowego albo,

- jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego i jednego budynku usługowego*;*

k) zakazuje się lokalizacji parkingów i samodzielnych stanowisk postojowych w ramach powierzchni biologicznie czynnej,

1) gabaryty obiektów - maksymalna powierzchnia zabudowy pojedynczego budynku usługowego 200 m^2;"

Kluczowy w sprawie jest zatem fakt, iż ustalenia zawarte w <u>§ 18 pkt 3 lit. h</u> uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„h) <u>w ramach jednej działki budowlanej dopuszcza się realizację niezależnie budynku mieszkalnego jednorodzinnego i/lub obiektu usługowego</u>;"*, <u>regulują w sposób ODMIENNY te same kwestie</u>, które zawarto w <u>§ 2 pkt 30</u> uchwały zmieniającej. Zgodnie bowiem z treścią **<u>§ 2 pkt 30</u>** uchwały zmieniającej, **określono:** *„(...) 30) w **<u>§ 18 pkt 3</u> po lit. i dodaje się lit. j** w brzmieniu: **j) <u>na jednej działce budowlanej dopuszcza się lokalizację:</u>***

- jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego albo,

- jednego budynku rekreacji indywidualnej albo,

- jednego budynku usługowego albo,

- jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego i jednego budynku usługowego*;";".*

Organ nadzoru wskazuje, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy zauważyć, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

W kontekście przedmiotu regulacji zmiany planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują

hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Radzyminie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących siędo źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa*

powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”*. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: *„Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”*;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”*;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”*.

Dokonując zmiany w obowiązującym planie miejscowym, organy Gminy Radzymin powinny również przestrzegać zasad określonych w: § 82, § 85 ust. 1 oraz § 87 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia, z których odpowiednio, wynika, że:

- zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, **zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści** lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów;
- **przepisy ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany**;
- **zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu**.

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Biorąc zatem pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do sporządzenia takiej zmiany planu miejscowego, która wprowadza odmienne ustalenia dotyczące kwestii, które nadal są przedmiotem nowelizowanej uchwały.**

Biorąc zatem pod uwagę brak korelacji pomiędzy dotychczasowym brzmieniem § 18 pkt 3 lit. h uchwały zmienianej, a wprowadzoną, w § 2 pkt 29 i pkt 30 uchwały zmieniającej, w sposób nieprawidłowy nowelizacją ustaleń § 18 pkt 3 uchwały zmienianej, istnieje w tym przypadku konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na brak ich wykonalności. Tym samym doszło do istotnego naruszenia dyspozycji art. 27, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, § 87 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", które stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 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 zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Ponadto wskazać należy, iż **stwierdzenie nieważności uchwały, w zakresie całych jednostek redakcyjnych, o których mowa w § 2 pkt 29, pkt 30, pkt 31 i pkt 32 uchwały, umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany 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. 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 ograny 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 312/XXXI/2026 Rady Miejskiej w Radzyminie z 7 września 2026 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Cegielnia, na terenie gminy Radzymin – część „A-2”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/