WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 października 2026 r.

WP-I.4131.278.2026

Rada Gminy Radzanów

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 XXV/163/2026 Rady Gminy Radzanów z 31 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu części obrębu geodezyjnego Luszewo*.

Uzasadnienie

Na sesji 31 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Radzanów podjęła uchwałę Nr XXV/163/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu części obrębu geodezyjnego Luszewo.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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.”*, a także *„przy uwzględnieniu art. 66 ust. 2”* 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 doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 4 września 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Radzanów z 7 września 2026 r., znak: BRG.0711.3.6.2026.DP (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-326a91bc-e389-4791-a607-e9382de5e7e3), zaś dokumentację prac planistycznych doręczono również w wersji elektronicznej, 11 września 2026 r., przy piśmie tegoż samego organu z 11 września 2026 r., znak: RIN.6322.6.2026.MM (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-2eb7b96e-9572-4b18-a487-f7a5cfe2ec3a).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, wraz z dokumentacją prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Radzanów zawiadomienie o wszczęciu postępowania

nadzorczego z 2 października 2026 r., znak: WP-I.4131.278.2026. Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 30 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1193.2026, wnosząc m.in. o przekazanie uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:1000.

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.

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 podkreślić, że skoro Rada Gminy Radzanów zainicjowała proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego uchwałą Nr XIV/93/2025 z **14 sierpnia 2025 r.,** to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. po 24 września 2023 r.**

Organ nadzoru wskazuje, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie przywołana powyżej ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- 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. 65 ust. 1, w brzmieniu: *„1.* ***Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.****”*;
- 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 niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., 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 zgodności planu ze studium, bądź **stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium** (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Radzanów uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być** zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź **niesprzeczny z ustaleniami studium.**

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w dotychczasowym brzmieniu, tj. przed 24 września 2023 r., z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

W związku z powyższym, dokonując analizy przedmiotowej uchwały w sprawie planu miejscowego stwierdzono, iż narusza ona ustalenia, obowiązującego w dacie podjęcia tej uchwały, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanów, przyjętego przez Radę Gminy Radzanów uchwałą Nr XLIV/325/2023 z 23 marca 2023 r., zwanego dalej *„Studium”*.

Wiążący charakter Studium wynika 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 uchwala rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (z zastrzeżeniem poczynionym we wcześniejszej części uzasadnienia). Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. 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, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące

dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy 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 nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego 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. 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 niż w studium**, **należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego**, 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 tym miejscu dodać również należy, iż 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 mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Stosownie do rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w oparciu o które sporządzono obowiązujące Studium, **ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium (opcjonalnie jego zmianie)**. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), **zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2** ww. rozporządzenia).

Zgodnie zaś z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., **przez parametry i wskaźniki urbanistyczne *„należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40”.***

Użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwrot *„minimalne i maksymalne parametry”* odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.). Tym samym przepis ten wyraźnie nakazuje określenie parametrów i wskaźników urbanistycznych odnoszących się do wszystkich obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w Studium lub jego zmianie, oczywiście przy założeniu, iż są one w jakiejkolwiek formie przeznaczone pod zabudowę.

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik nr 4), wraz z legendą oraz tekstu Studium (*vide* załącznik nr 2), prowadzi do wniosku, iż **wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu miejscowego w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów** oznaczonych odpowiednio, symbolami **1RZM i 1MNW, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Zgodnie bowiem z rysunkiem Studium, tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami **1RZM i 1MNW**, usytuowane są w Studium w całości w ramach obszaru funkcjonalnego opisanego jako *„**Tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej**”*, **dla którego w części tekstowej kierunków Studium**, stanowiącej załącznik nr 2, pn. *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy*

Radzanów”, w rozdziale 2. pn. *„Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy”*, **w podrozdziale 2.1.** pn. *„Kierunki i wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów dla poszczególnych terenów funkcjonalnych, w tym wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego”*, **na str. 15 – 16, *„(…) Dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej i terenów rolniczych o wysokiej jakości z przewagą gruntów III klasy bonitacyjnej USTALA SIĘ następujące zasady:*** *(…)* ***• udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 50% - 70%****; •* ***wysokość zabudowy – do 12 m****; (…)”*.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń:

- **§ 13 pkt 2 lit. b** tekstu planu miejscowego: *„Dla terenu zabudowy zagrodowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem:* ***1RZM*** *ustala się: (…) 2) maksymalną wysokość zabudowy: (…) b) dla budowli –* ***15,0 m****:”*;
- **§ 14 pkt 7** tekstu planu miejscowego: *„Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonego na rysunku planu symbolem* ***1MNW*** *ustala się: (…) 7) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej -* ***35%****;”.*

Tym samym należy stwierdzić, iż wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Radzanów zawartym w piśmie z 2 października 2026 r., znak: RIN.6722.6.2026.MM, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 30 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1193.2026, **dla terenów oznaczonych w przedmiotowym planie miejscowym, symbolami 1RZM i 1MNW, określono, odpowiednio, maksymalną wysokość budowli** (*vide* § 13 pkt 2 lit. b uchwały) i **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej** (*vide* § 14 pkt 7 uchwały), **które naruszają w tym zakresie ustalenia Studium.**

Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, 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 oraz art. 20 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, z uwagi na fakt, iż w obszarze objętym granicami tego planu miejscowego określono przeznaczenie tylko dwóch terenów, oznaczonych ww. symbolami **1RZM i 1MNW.**

Należy podkreślić, iż w oparciu o przywołane powyżej zapisy Studium, niedopuszczalne jest formułowanie dowolnych, czy wręcz odmiennych ustaleń w ramach sporządzanego planu miejscowego, bowiem są one wiążącymi ustaleniami stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przypadku dotyczących odpowiednio, maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla gminy Radzanów. Innymi słowy,

sposób sformułowania powyższych ustaleń, nie pozwala na dowolną interpretację zapisów tego Studium, na etapie sporządzania planu miejscowego, w zakresie dotyczącym zarówno parametru maksymalnej wysokości zabudowy, jak również wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Skoro na str. 16 części tekstowej Studium, zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, określono wprost, że: *„(...) Dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej i terenów rolniczych o wysokiej jakości z przewagą gruntów III klasy bonitacyjnej USTALA SIĘ następujące zasady: (...) • udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 50% - 70%; • wysokość zabudowy – do 12 m; (...)”*, **to brak jakichkolwiek podstaw prawnych do określenia, dla terenów oznaczonych symbolami 1RZM i 1MNW, odpowiednio, maksymalnej wysokości zabudowy do 15 m oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 35%, a zatem w sposób naruszający obowiązujące ustalenia Studium, w tym zakresie.**

Mając na uwadze powyższe, należy wyraźnie podkreślić, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. Należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy Radzanów.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej są obligatoryjnymi elementami ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tych elementów.

W ocenie organu nadzoru, przywołane powyżej ustalenia wprost stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, obowiązujących ustaleń części tekstowej Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;

- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt II OSK 983/19;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 15 grudnia 2025 r., sygn. akt II OSK 340/25.

W związku z powyższym, należy ponownie podkreślić, iż w tym przypadku Rada Gminy Radzanów naruszyła ustalenia obowiązującego Studium, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych, odpowiednio symbolem **1RZM i 1MNW**, bowiem ustalenia zawarte w **§ 13 pkt 2 lit. b** i **§ 14 pkt 7** tekstu planu miejscowego, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami, Studium.

Ponadto, biorąc pod uwagę sposób sformułowania ustaleń zawartych w tym samym **§ 13 pkt 8** uchwały, w którym określono: *„8) minimalną liczbę miejsc do parkowania* ***- 1 na każde 100 m^2 powierzchni użytkowej w obrębie budynków garażowych, stanowisk naziemnych niezadaszonych lub usytuowanych pod wiatami****.”*, **należy stwierdzić *de facto* brak określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania spełniających wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 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).

Zgodnie bowiem z treścią przepisów:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„W planie miejscowym* ***określa się obowiązkowo****: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie*

czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, ***minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania****, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;"*;

- § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym* ***minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych****,".*

Tymczasem, jak wynika z treści § 13 pkt 8 uchwały, **doszło do określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania** *na każde 100 m^2 powierzchni użytkowej* ***w obrębie budynków garażowych, stanowisk naziemnych niezadaszonych lub usytuowanych pod wiatami*****, które same w sobie stanowią miejsca do parkowania, podczas gdy w tym przypadku, obowiązkiem Rady Gminy Radzanów było określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania w stosunku do** ***liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku*** **lub** ***powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych*****, dopuszczonych w ramach terenu 1RZM, np. budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej, budynków magazynowych, czy też budynków usługowych związanych z produkcją rolniczą, o których mowa w § 13 pkt 1 lit. b, lit. d oraz lit. e** uchwały.

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem nie określono *de facto* minimalnej liczby miejsc do parkowania, spełniających wymogi ww. przepisów.

W tym miejscu uzasadnienia należy również zwrócić uwagę na fakt, iż dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn.zm.), dotyczących zarówno *scalania i podziału nieruchomości*, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. *„Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości"*, Rozdziale 2 pn. *„Scalanie i podział nieruchomości"* (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. *„Podziały nieruchomości"* (art. 92 ÷ 100), bowiem zgodnie z:

– art. 101 ust. 2 ww. ustawy *„Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych* ***na cele inne niż rolne i leśne****.”*;
– art. 92 ust. 1 ww. ustawy *„Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na* ***cele rolne*** *i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”*.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują bowiem przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Wskazać zatem należy, iż z jednej strony, ustalenia zawarte w § 9 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: *„2.* ***Dopuszcza się scalenie i podział zgodnie z warunkami szczegółowymi*** *(...)”*, **nie znajdują zastosowania w odniesieniu do terenu zabudowy zagrodowej (1RZM) i nie zostały w ogóle określone w przedmiotowej uchwale, w ramach Działu XI. pn.** ***„Warunki szczegółowe*** ***zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, gabaryty obiektów”.*** **Również ustalenia zawarte w § 9 ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4** uchwały, **nie znajdują zastosowania w odniesieniu do terenu zabudowy zagrodowej (1RZM).**

Z drugiej zaś strony, wbrew ustaleniom § 9 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: *„4. Dla terenów przeznaczonych na cele rolne i leśne* ***obowiązują zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości zgodnie z wymaganiami przepisów odrębnych****.”*, kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych regulują **przepisy ustawy o scalaniu i wymianie gruntów**.

Powyższe narusza wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów, a tym samym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu, co znalazło swoje odzwierciedlenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r. sygn. akt **VIII SA/Wa 585/25** po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXX/499/2024 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 stycznia 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą*

dla obrębów ewidencyjnych: Bełek, Dąbrowa, Gostomia, Józefów, Pobiedna, Rosocha, Sacin, Świdrygały Kolonia, Wola Pobiedzińska.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad 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. 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 XXV/163/2026 Rady Gminy Radzanów z 31 sierpnia 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu części obrębu geodezyjnego Luszewo*, 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/