



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 września 2025 r.

WP-I.4131.186.2025

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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/90/2025 Rady Gminy Radzanów z 14 sierpnia 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo”*.

Uzasadnienie

Na sesji 14 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Radzanów podjęła uchwałę Nr XIV/90/2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo”*.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. w sprawie zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, z późn. zm.).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 10 września 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Radzanów z 20 sierpnia 2025 r., znak: BRG.0711.3.7.2025.KS, zaś uchwałę wraz z dokumentacją z przebiegu prac planistycznych (niepełną, tj. nie zawierającą części dokumentów wymienionych w wykazie dokumentów dołączonych do dokumentacji) doręczono w tym samym dniu, przy piśmie Wójta Gminy Radzanów z 23 sierpnia 2025 r. znak: RIN.6722.1.2024.MM.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Radzanów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 września 2025 r., znak: WP-I.4131.186.2025.

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. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. 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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz 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 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że z podstawy prawnej podjętej uchwały wprost wynika, iż została ona podjęta w związku z uchwałami Rady Gminy Radzanów Nr:

- XLVII/340/2023 z 22 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo, zmienionej na podstawie uchwały Nr IV/24/2024 z 22 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLVII/340/2023 Rady Gminy Radzanów z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo;
- L/370/2023 z 21 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie geodezyjnym Ratowo;
- IV/22/2024 z 22 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie geodezyjnym Radzanów – część II.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż skoro Rada Gminy Radzanów przystąpiła do sporządzania planu miejscowego w ramach odrębnych uchwał oznaczonych numerami:

- XLVII/340/2023 z 22 czerwca 2023 r. zmienionej uchwałą Nr IV/24/2024 z 22 sierpnia 2024 r.;
- L/370/2023 z 21 września 2023 r.
- IV/22/2024 z 22 sierpnia 2024 r.,

to przede wszystkim należy zauważyć, iż uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wiąże organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, w związku z dyspozycją art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1 a także w ramach zdania wprowadzającego do art. 17 ustawy o p.z.p. stąd, co do zasady, przystępując do sporządzania planu miejscowego dla wybranego obszaru należy przeprowadzić całą procedurę planistyczną określoną w przepisach art. 17 – 20 ustawy o p.z.p. osobno dla każdego z obszarów wskazanych w odrębnych uchwałach inicjujących proces ich sporządzania.

Z przytoczonych powyżej przepisów wprost wynika zatem, iż obszar planu określony w uchwale przystąpieniowej winien być tożsamy z obszarem uchwały przyjmującej plan miejscowy. Brak podstaw prawnych do podejmowania uchwały przyjmującej plan miejscowy, składający się z różnych, nie powiązanych ze sobą uchwał inicjujących proces sporządzania planu miejscowego, bez wcześniej podjętej uchwały wyrażającej taką wolę ze strony rady gminy i przy zastrzeżeniu wykonalności takiego zamierzenia, z uwagi na zmieniające się otoczenie prawne, w tym z uwagi na zmiany w trybie podejmowania uchwały.

Przechodząc na grunt przedmiotowej uchwały należy zauważyć, iż skoro trzema odrębnymi uchwałami przystąpiono do opracowania planów miejscowych, obszarów w nim wskazanych, to samo uchwalenie planów miejscowych dla nich winno odbywać się w formie oddzielnych uchwał, chyba, że Rada Gminy Radzanów, w ramach odrębnej uchwały, zdecydowałaby inaczej. W niniejszej sprawie brak takiej uchwały, zaś organ wykonawczy nie ma uprawnień do decydowania, za radę gminy o łączeniu, bądź dzieleniu obszaru objętego planem miejscowym. Powyższe, w świetle art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1, art. 17 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. należy kwalifikować zarówno jako naruszenie właściwości organów, jak również istotne naruszenie zasad i istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Co więcej organ nadzoru wskazuje, iż kluczowe w niniejszej sprawie są przepisy art. 67 ust. 3 ustawy zmieniającej, 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; (...) 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.”.*

Jeżeli zatem pismem z 30 września 2024 r. znak: RIN.6722.1.2024.MM Wójt Gminy Radzanów wystąpił odpowiednio z wnioskiem o dokonanie uzgodnień oraz wyrażenie opinii na podstawie uchwały XLVII/340/2023 z 22 czerwca 2023 r. oraz L/370/2023 z 21 września 2023 r. to tym samym stwierdzić należy, iż w odniesieniu do uchwały:

- Nr XLVII/340/2023 z 22 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo, zmienioną na podstawie uchwały Nr IV/24/2024 z 22 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLVII/340/2023 Rady Gminy Radzanów z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów

w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo, obowiązkiem organów Gminy Radzanów było stosowanie przepisów art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej, a zatem znaleźć winien zastosowanie m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., zaś z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, winny zostać zastosowane w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji (z zastrzeżeniem wynikającym z dyspozycji art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);

- L/370/2023 z 21 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie geodezyjnym Ratowo, obowiązkiem organów Gminy Radzanów było stosowanie przepisów art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej, a zatem znaleźć winien zastosowanie m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., zaś z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, winny zostać zastosowane w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji (z zastrzeżeniem wynikającym z dyspozycji art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- IV/22/2024 z 22 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie geodezyjnym Radzanów – część II, obowiązkiem organów Gminy Radzanów było stosowanie znowelizowanych przepisów tj. przepisów obowiązujących od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy po ww. nowelizacji.

W przedmiotowej sprawie, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, w przypadku uchwały podjętej podczas:

- XLVII sesji Rady Gminy Radzanowo 22 czerwca 2023 r.,

- L sesji Rady Gminy Radzanowo z 21 września 2023 r.,
organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:
- ogłosić w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a także **ogłosić o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną** (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- **wyznaczyć w ogłoszeniu**, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., **termin nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące tego projektu** (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzyć uwagi wniesione do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż **21 dni** od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu, wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie ponowić uzgodnienia w niezbędnym zakresie (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei w przypadku uchwały Nr IV/22/2024 z 22 sierpnia 2024 r. zastosowanie znajdują znowelizowane przepisy ustawy o p.z.p., a zatem w odróżnieniu od pozostałych uchwał winny zostać przeprowadzone konsultacje społeczne w miejsce procedury wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu.

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, bez podjęcia jakiegokolwiek uchwały złączono procedurę sporządzania planu dla wskazanych w ww. uchwałach obszarów i przeprowadzono wspólne konsultacje społeczne, które mogą mieć zastosowanie jedynie w przypadku obszaru wskazanego w uchwale Nr IV/22/2024 Rady Gminy Radzanów z 22 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranego terenu w obrębie geodezyjnym Radzanów – część II.

Z dokumentacji prac planistycznych, przekazanej przy przywołanym powyżej piśmie Wójta Gminy Radzanów z 23 sierpnia 2025 r., znak: RIN.6722.1.2024.MM bezsprzecznie wynika, że ogłoszenie o rozpoczęciu konsultacji społecznych (publ.: Nowy Kurier Mławski z 24 czerwca 2025 r.; BIP Urząd Gminy w Radzanowie Rejestr urbanistyczny z 24 czerwca 2025 r., www.radzanow.com zakładka aktualności z 24 czerwca 2025 r.), w którym zawiadomiono, iż konsultacje te, w odniesieniu do wszystkich ww. uchwał, będą prowadzone w dniach 25 czerwca 2025 r. do 27 lipca 2025 r. (włącznie) przy czym przeprowadzone je w formie spotkania otwartego, dyżuru projektanta oraz zbierania uwag, tj.:

- termin na zbieranie uwag określono na czas od 25 czerwca 2025 r. do 27 lipca 2025 r.;
- spotkanie otwarte odbyło się 16 lipca 2025 r. za pomocą środków porozumiewania się na odległość z zastrzeżeniem, iż dla projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo, odbyło się ono **w godzinach 18:00-19:00**, pod linkiem: <https://teams.live.com/meet/93836143299767?p=BXfUvfs4V5WJ9k9GDG>;
- **dyżur projektanta** odbył się **18.07.2025 r.** w Urzędzie Gminy w Radzanowie (adres: ul. Plac Piłsudskiego 26, 06-540 Radzanów n./Wkrą) **w pokoju nr 1, w godzinach 17:30-18:30.**

Zatem z zamieszczonego w dokumentacji ogłoszenia wynika, że przeprowadzenie konsultacji trwało łącznie 33 dni, przy czym informacje w tym zakresie opublikowano 24 czerwca 2025 r. a więc dzień przed formalnym rozpoczęciem konsultacji.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż w odniesieniu do obszarów objętych uchwałą Nr XLVII/340/2023 z 22 czerwca 2023 r. wraz ze zmianą oraz uchwałą L/370/2023 z 21 września 2023 r. nie zachowano właściwego trybu wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, a wcześniej właściwego ogłoszenia i obwieszczenia o tym zamiarze, a także w sposób niewłaściwy

przeprowadzono procedurę zbierania uwag, która wymaga ich zbierania w wymiarze co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu miejscowego (21 dni w trakcie wyłożenia + 14 dni po jego zakończeniu), co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Powyższe skutkowało w sposób istotny, ograniczeniem współuczestnictwa zbiorowości lokalnej oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, ograniczając tym samym możliwość do zapoznania się oraz wyrażenia swojego poglądu w odniesieniu do zaproponowanych rozwiązań projektowych. Niedochowanie powyższego terminu na wnoszenie uwag do projektu planu, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni. Brak zachowania terminu co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu miejscowego, na wnoszenie uwag do przedmiotowego projektu planu, o którym mowa w art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p., ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu i zagospodarowaniem przestrzennym. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego lub jego zmiany. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis samej instytucji wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego lub jego zmiany.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, z którego wynika, iż: „(...)

Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)” (LEX nr 1151909).

Organ nadzoru wskazuje, że organy Gminy Radzanów nie posiadają kompetencji do wybierania sobie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca dokonując zmian w ustawie o p.z.p. w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych zdecydował o zmianie trybu sporządzania planu miejscowego, a także jednoznacznie określił, w ramach przepisów intertemporalnych, regulacje przejściowe.

W przedmiotowym przypadku obowiązkiem organów Gminy Radzanów było przeprowadzenie jednolitej procedury sporządzania planu miejscowego dla każdej z uchwał intencyjnych z osobna, przy czym dla uchwał inicjujących proces sporządzania planu miejscowego z 22 sierpnia 2023 r. oraz 21 września 2023 r. obowiązująca winna być co do zasady – tj. z uwzględnieniem dyspozycji art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej - procedura wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, o której mowa w art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p., zaś w odniesieniu do uchwały przystąpieniowej z 22 sierpnia 2024 r. właściwe proceduralnie jest przeprowadzenie konsultacji społecznych, o których mowa w art. 8i w związku z art. 17 pkt 11 i pkt 13 ustawy o p.z.p. w wersji po nowelizacji, tj. w wersji obowiązującej od 24 września 2023 r.

Reasumując, Wójt Gminy Radzanów zarówno, jako organ wykonawczy odpowiedzialny za proces sporządzania projektu planu miejscowego, nie był uprawniony do łączenia obszarów objętych różnymi uchwałami o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, jak również nie był uprawniony do przeprowadzenia konsultacji społecznych, lecz został ustawowo zobowiązany do przeprowadzenia czynności określonych w kolejnych przepisach, o których mowa w art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 14 ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. dla procedur rozpoczętych na podstawie uchwały Nr XLVII/340/2023 z 22 czerwca 2023 r. wraz ze zmianą oraz uchwały Nr L/370/2023 z 21 września 2023 r.

Powyższe oznaczało konieczność:

- ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do

publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz konieczność zorganizowania, w tym czasie, co najmniej jednej dyskusji publicznej;

- wyznaczenia terminu nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogły wnosić uwagi dotyczące tego projektu;
- rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- wprowadzenia zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie ponownienia uzgodnień w niezbędnym zakresie;
- przedstawienia radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

W związku z powyższym, zachowanie terminu co najmniej 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu miejscowego, na wnoszenie uwag do projektu planu, w trybie art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, uznać należy za konieczne.

W tej sytuacji ponownie wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru sygnalizuje istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego w związku z brakiem podstaw prawnych do sformułowania ustaleń zawartych w: § 16 pkt 4, § 17 pkt 5, § 20 pkt 5, § 21 pkt 4, § 23 pkt 4, § 24 pkt 5, § 25 pkt 4, § 26 pkt 5, § 29 pkt 4, § 35 pkt 4, § 36 pkt 5, § 39 pkt 4, § 40 pkt 4, § 43 pkt 5, § 45 pkt 5, § 46 pkt 5 i § 47 pkt 4 uchwały, które wykraczają poza zakres regulacji wskazanej w art. 15 ustawy o p.z.p., zarówno dla procedur rozpoczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, jak i dla procedur dla których zastosowanie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. po 23 września 2023 r.

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, istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszeń należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w tym także 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).

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, **podstawy prawnej podejmowania uchwał**, prawa ustrojowego **oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. **Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/90/2025 Rady Gminy Radzanów z 14 sierpnia 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w częściach obrębów geodezyjnych Bońkowo Kościelne, Józefowo, Luszewo, Radzanów, Ratowo, Wróblewo”, 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/