



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 listopada 2025 r.

WP-I.4131.219.2025

Rada Gminy Radzanowo

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 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/113/2025 Rady Gminy Radzanowo z 29 września 2025 r. *„w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Boryszewo Nowe położonych przy drodze powiatowej Nr 5203W”*.

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2025 r. Rada Gminy Radzanowo podjęła uchwałę Nr XIX/113/2025 *„w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Boryszewo Nowe położonych przy drodze powiatowej Nr 5203W”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 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 pkt 1 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 8 października 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Radzanowo z 2 października 2025 r., znak: RG.0711.34.2025, natomiast dokumentację prac planistycznych przekazano 17 października 2025 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP170609491), w ramach przeprowadzonego przez Wojewodę Mazowieckiego tzw. postępowania wyjaśniającego przy piśmie z 13 października 2025 r., znak: WP-I.4130.803.2025.

Po dokonaniu oceny prawnej przedmiotowej uchwały, wraz z przekazaną dokumentacją prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, co skutkowało skierowaniem do Rady Gminy Radzanowo zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z 21 października 2025 r., znak: WP-I.4131.219.2025, wraz z wnioskiem o przekazanie stosownych wyjaśnień i dokumentów. Jednakże, do dnia 4 listopada 2025 r., Gmina Radzanowo nie udzieliła odpowiedzi w powyższym zakresie, świadomie rezygnując z udziału w postępowaniu nadzorczym.

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 pismami z 15 marca 2017 r., znak: RB.6722.2.1.2016, Wójt Gminy Radzanowo wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Gminy Radzanowo zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXII/140/2016 z 22 czerwca 2016 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. 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.

W przedmiotowej sprawie, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, 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 wносить 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.).

Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej analizy przekazanej dokumentacji prac planistycznych, wyżej wymienione czynności zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem Wójt Gminy Radzanowo przekazał inną wersję projektu przedmiotowego planu miejscowego do zaopiniowania i uzgodnień oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, niż wersja projektu planu, która została wyłożona do publicznego wglądu w dniach od 25 czerwca 2025 r. do 17 lipca 2025 r.

Jak wynika bowiem z dokumentacji prac planistycznych, przekazanej organowi nadzoru 17 października 2025 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP170609491), w ramach tzw. postępowania wyjaśniającego (pismo Wojewody Mazowieckiego z 13 października 2025 r., znak: WP-I.4130.803.2025), po pierwszym wyłożeniu przedmiotowego planu miejscowego do publicznego wglądu w dniach od 17 października 2018 r. do 9 listopada 2018 r. dokonano istotnych zmian w ustaleniach tego planu dotyczących obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, w tym m.in. w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości budynków, gabarytów obiektów.

Dokonując porównania przedmiotowego planu miejscowego, w wersji uchwalonej przez Radę Gminy Radzanowo na sesji 29 września 2025 r., przekazanej organowi nadzoru 8 października 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Radzanowo z 2 października 2025 r., znak: RG.0711.34.2025, stwierdzono m.in. następujące brzmienie:

- **§ 6 ust. 1 pkt 1**, w którym określono: „§ 6. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego
1. Obowiązuje: 1) **kształtowanie gabarytów zabudowy** poprzez ograniczenie wysokości budynków **do 4 kondygnacji**;”;
- **§ 9 ust. 2 pkt 3**, w którym dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono:
„2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 3) **udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 30%** powierzchni działki budowlanej;”;
- **§ 9 ust. 3 pkt 2**, w którym dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono:
„3. Zasady kształtowania zabudowy: (...) 2) **maksymalna wysokość** budynków garażowych i pozostałych obiektów **do 8 m**;”;
- **§ 9 ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4**, w którym dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono: „4. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości:
1) minimalna powierzchnia działki – **720m²**; 2) minimalna szerokość frontu działki - **20m**; 3) przy realizacji zabudowy bliźniaczej minimalna powierzchnia działki - 400m², minimalna szerokość frontu działki **12m**; 4) przy realizacji zabudowy szeregowej minimalna powierzchnia działki - 300m²; minimalna szerokość frontu działki **6m**;”;
- **§ 10 ust. 2 pkt 3**, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 3) **zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 30%** powierzchni działki budowlanej;”;
- **§ 10 ust. 3 pkt 2**, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „3. Zasady kształtowania zabudowy: (...) 2) **maksymalna wysokość** budynków mieszkalnych wielorodzinnych **do 14 m**;”;
- **§ 10 ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4**, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „4. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) minimalna powierzchnia działki dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – **720m²**; 2) minimalna powierzchnia działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – **720m²**; 3) minimalna szerokość frontu działki dla zabudowy wielorodzinnej - **10m**; 4) minimalna szerokość frontu działki dla zabudowy jednorodzinnej - **20m**;”;
- **§ 10 ust. 5 pkt 1 i pkt 2**, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono:
„5. Minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych: 1) dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 720m²; 2) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – **720m²**;”;

podczas gdy w wersji projektu planu miejscowego zamieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Radzanowo dostępnego pod adresem: <http://radzanowo.bipgmina.pl/cms/26056/2025>, stwierdzono INNE brzmienie tego samego:

- § 6 ust. 1 pkt 1, w którym określono: „§ 6. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego
1. Obowiązuje: 1) **kształtowanie gabarytów zabudowy** poprzez ograniczenie wysokości budynków **do 3 kondygnacji**;”;
- § 9 ust. 2 pkt 3, w którym dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono: „2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 3) **udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 40%** powierzchni działki budowlanej;”;
- § 9 ust. 3 pkt 2, w którym dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono: „3. Zasady kształtowania zabudowy: (...) 2) **maksymalna wysokość** budynków garażowych i pozostałych obiektów **do 7 m**;”;
- § 9 ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4, w którym dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono: „4. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) minimalna powierzchnia działki – **900m²**; 2) minimalna szerokość frontu działki - **22m**; 3) przy realizacji zabudowy bliźniaczej minimalna powierzchnia działki - 400m², minimalna szerokość frontu działki **15m**; 4) przy realizacji zabudowy szeregowej minimalna powierzchnia działki - 300m²; minimalna szerokość frontu działki **8m**;”;
- § 10 ust. 2 pkt 3, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 3) **zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 35%** powierzchni działki budowlanej;”;
- § 10 ust. 3 pkt 2, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „3. Zasady kształtowania zabudowy: (...) 2) **maksymalna wysokość** budynków mieszkalnych wielorodzinnych **do 13 m**;”;
- § 10 ust. 4 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „4. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) minimalna powierzchnia działki dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – **800m²**; 2) minimalna powierzchnia działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – **900m²**; 3) minimalna szerokość frontu działki dla zabudowy wielorodzinnej - **15m**; 4) minimalna szerokość frontu działki dla zabudowy jednorodzinnej - **22m**;”;
- § 10 ust. 5 pkt 1 i pkt 2, w którym dla terenu oznaczonego symbolem MW, określono: „5. Minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych: 1) dla zabudowy

mieszkaniowej wielorodzinnej – 800m²; 2) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 900m²;”.

Jednocześnie należy wskazać, iż w części tekstowej uchwały końcowej, wykreślono treść ustaleń § 9 ust. 3 pkt 3 zawartych w wersji projektu planu zamieszczonego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Radzanowo, dotyczących zasad kształtowania zabudowy, w brzmieniu: „3) szerokość elewacji frontowej budynków mieszkalnych do 18m;”.

Ponadto, jak wynika z zamieszczonych w dokumentacji z przebiegu prac planistycznych, m.in.:

- opinii sanitarnej Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Płocku z 29 marca 2017 r., znak: PPIS/ZNS/4501/5/EJ/1713/2017: „(...) W zakresie przeznaczenia terenów w projekcie planu wyznaczono następujące tereny: 1) tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej oznaczone symbolem MNU; 2) tereny zabudowy mieszkaniowej oznaczone symbolem MN; 3) tereny dróg publicznych w klasach: a) poszerzenie drogi zbiorczej KDZ; 4) tereny dróg wewnętrznych KDW”;
- protokołu z posiedzenia Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Radzanowie w dniu 7 grudnia 2016 r., „(...) Projektant planu dokonała krótkiego przedstawienia opiniowanych projektów planów, których przedmiotem jest zmiana przeznaczenia terenów położonych przy drodze powiatowej z funkcji rolniczej na funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. (...)”;
- podsumowania prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Boryszewo Nowe położonych przy drodze powiatowej Nr 5203W: „(...) Działając zgodnie z art. 55 ust. 3 ustawy z dnia 3.10.2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2024r. poz. 1130 z późn. zm.) przedstawiam poniższe informacje: 1. Na etapie sporządzania przyjętego w/w dokumentu rozpatrywano rozwiązania alternatywne w zakresie przeznaczenia terenu: na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub wielorodzinną. Dokument został opracowany w odpowiedzi na wniosek właściciela działek dotyczący zmiany przeznaczenia terenu na cele nierolnicze jako kontynuacja zagospodarowania terenów przy drodze powiatowej posiadających prawomocną decyzję o warunkach zabudowy. W toku procedury opracowania planu ostatecznie określono zasady zagospodarowania w kierunku lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. (...)”,

podczas gdy treść ustaleń uchwały końcowej, obejmuje tereny o następującym przeznaczeniu:

- MU – tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;
- **MW** – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- KDZ – teren drogi zbiorczej;
- KDW – teren drogi wewnętrznej.

Powyższe oznacza, że dopiero po uzyskaniu stosownych opinii i uzgodnień w trybie art. 17 pkt 6 lit. a oraz lit. b ustawy o p.z.p., a także po pierwszym wyłożeniu przedmiotowego projektu planu miejscowego do publicznego wglądu w dniach od 17 października 2018 r. do 9 listopada 2018 r., dokonano opisanych powyżej istotnych zmian w ustaleniach tego planu, dotyczących m.in. obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, a także przeznaczenia terenu, BEZ PONOWNEGO WYSTĄPIENIA O UZGODNIENIE W TYM ZAKRESIE.

Tymczasem, zgodnie z treścią art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie.

Tym samym, doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z powodu BRAKU ponowienia czynności proceduralnych określonych przede wszystkim w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o p.z.p., co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Należy bowiem zauważyć, iż uzyskanie nakazanych prawem uzgodnień projektu planu miejscowego ma istotne znaczenie dla zachowania powyższej procedury, co znajduje swoje potwierdzenie, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12 (opubl. w CBOSA), z którego wynika, że: „(...) *Niewątpliwie ratio legis instytucji "uzgodnienia" w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, w tym z właściwym konserwatorem zabytków, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może, bowiem skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 u.p.z.p., skutkuje to, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. Planowanie i zagospodarowanie*

przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck Warszawa 2011, s. 229). (...)).

Ponadto, na uwagę w tej kwestii, zasługują również wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z:

- 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym stwierdzono, m.in. że: „***Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne***” (opubl. w CBOSA);
- 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono, że: „***Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.***” (publik. LEX nr 1068984).

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym ponownego uzgodnienia projektu planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż w przypadku zmian dotyczących przeznaczenia terenów, czy też wskaźników zagospodarowania terenów i kształtowania zabudowy, należy stwierdzić, że dotyczą one ustaleń obligatoryjnych, wpływających bezpośrednio na możliwości inwestycyjne dopuszczone w ramach tych terenów.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, **pomimo, dokonania opisanych powyżej zmian w projekcie planu miejscowego, dotyczących m.in. obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, a także przeznaczenia terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz BRAKU ponownego uzgodnienia projektu planu w tym zakresie, Rada Gminy Radzanowo przyjęła zmieniony w sposób istotny, projekt tego planu, podczas XIX sesji rady, która odbyła się 29 września 2025 r.**

W związku z powyższym, organ nadzoru ponownie wskazuje, że bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych, w tym przede wszystkim ponownego uzgodnienia projektu planu miejscowego, zwłaszcza, że zmiany dotyczą właśnie ustaleń obligatoryjnych, o których mowa m.in. w art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., które wpływają bezpośrednio na możliwości inwestycyjne dopuszczone, w tym przypadku, w ramach terenów: 1MU, 2MU i MW.

Mając zatem na uwadze fakt, iż powyższe zmiany, przede wszystkim w zakresie określonego przeznaczenia oraz wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element planu miejscowego, powstały na jednym z ostatnich etapów sporządzania projektu planu miejscowego, to oprócz ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, wymagane było także ponowne uzgodnienie w tym zakresie.

Przekazując bowiem inną wersję projektu przedmiotowego planu miejscowego do zaopiniowania i uzgodnień oraz do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, niż wersja projektu planu, która została wyłożona do publicznego wglądu w dniach od 25 czerwca 2025 r. do 17 lipca 2025 r. i faktycznie uchwalona podczas XIX sesji Rady Gminy Radzanowo, doszło do wprowadzenia w błąd organów, które dokonały uzgodnienia de facto innego brzmienia, niż to określone w uchwale końcowej.

Tymczasem, wszystkie podmioty opiniujące i uzgadniające sporządzony projekt planu miejscowego winny mieć świadomość, dla jakich faktycznie ustaleń, wydawane są stosowne uzgodnienia i wyrażane opinie, w trybie art. 17 pkt 6 lit. a oraz lit. b ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz.139, z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli w przedmiotowej sprawie dokonano tak istotnych zmian dotyczących m.in. obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, a także przeznaczenia terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami, konieczne było przede wszystkim ponowne uzgodnienie zmienionego projektu planu.

Brak ponownego uzgodnienia zmienionego projektu planu miejscowego narusza w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego określony w art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o p.z.p., w związku z art. 19 tej ustawy, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje w tym przypadku, koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż mając na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w **brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej**, to w przedmiotowej sprawie brak podstaw prawnych do określenia nadziemnej intensywności zabudowy, właściwej dla procedur po 24 września 2023 r.

Należy ponownie wyjaśnić, że skoro Rada Gminy Radzanowo zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXII/140/2016 z **22 czerwca 2016 r.**, zaś **Wójt Gminy Radzanowo** wystąpił pismami z **15 marca 2017 r.**, znak: RB.6722.2.1.2016, odpowiednio z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed **24 września 2023 r.**, tj. **przed wejściem w życie ustawy zmieniającej**.

Jak wynika zatem z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie **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 intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami **§ 9 ust. 2 pkt 4** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 1MU i 2MU, określono: „2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 4) nadziemna intensywność zabudowy w granicach 0,16-0,6;”, które nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed 24 września 2023 r., przy czym jednocześnie, w treści § 10 ust. 2 pkt 4 tej samej uchwały, określono w sposób prawidłowy minimalną i maksymalną intensywność zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem MW.

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

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. 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 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 XIX/113/2025 Rady Gminy Radzanowo z 29 września 2025 r. *„w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Boryszewo Nowe położonych*

przy drodze powiatowej Nr 5203W”, 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/