



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 września 2025 r.

WP-I.4131.175.2025

Rada Gminy Opinogóra Górna

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/88/2025 Rady Gminy Opinogóra Górna z 26 czerwca 2025 r. „w sprawie zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długolęka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 czerwca 2025 r. Rada Gminy Opinogóra Górna podjęła uchwałę Nr XIV/88/2025 „w sprawie zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długolęka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”.

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.”.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w podstawie prawnej podejmowanej, w tym trybie, uchwały, winien zostać przywołany również przepis **art. 27** ustawy o p.z.p.

Jednocześnie należy dodać, iż w tym przypadku organ wykonawczy gminy miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej po wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciu nadzorczym z 28 grudnia 2021 r., znak: WNP-I.4131.299.2021.JF, stwierdzającym nieważność w całości uchwały Nr XXXII/205/2021 Rady Gminy Opinogóra Górna z 28 października 2021 r. „w sprawie zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”. Jednakże, podejmując na nowo przedmiotową uchwałę Nr XIV/88/2025 Rady Gminy Opinogóra Górna z 26 czerwca 2025 r. „w sprawie zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”, nie został przywołany w podstawie prawnej tej uchwały, ww. przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Powyższą uchwałę Nr XIV/88/2025 Rady Gminy Opinogóra Górna z 26 czerwca 2025 r., wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 12 sierpnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Opinogóra Górna z 5 sierpnia 2025 r., znak: RIOŚ.P.6722.2.2020.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Opinogóra Górna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 września 2025 r., znak: WP-I.4131.175.2025, wraz z wnioskiem o przekazanie jednoznacznej informacji, czy teren oznaczony symbolem **13ZD** stanowiący obszar przedmiotowej zmiany planu miejscowego, obejmuje rodzinne ogrody działkowe w rozumieniu ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073). Ponadto, Wojewoda Mazowiecki wystąpił pismem z 19 sierpnia 2025 r., znak: WP-I.4130.659.2025, do Wójta Gminy Opinogóra Górna z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia tej uchwały przez radę gminy 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 **2 sierpnia 2024 r.**, znak: RIOŚ.P.6722.2.2020, Wójt Gminy Opinogóra Górna wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna,*

Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna, zaś Rada Gminy Opinogóra Górna zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XXXVI/240/2022 z **25 lutego 2022** r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 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”.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag)

i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

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

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią ustaleń uchwały Nr XXXVI/240/2022 Rady Gminy Opinogóra Górna z 25 lutego 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna, objętej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 28 marca 2022 r., znak: WNP-I.4131.46.2022.MW1, stwierdzającym nieważność w części ustaleń § 1, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 361 i (...) (Dz. U. Woj. Maz. poz. 5821) (...)”, zawartych w § 2 ust. 1 i ust. 3, określono, że: „1. Zmiana części tekstowej planu dotyczy ustaleń dla kompleksu ”13 ZD” w Opinogórze Górnej. (...) 3. Załącznik graficzny nr 8 do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze,

Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna nie ulega zmianie.”.

Tym samym należy stwierdzić, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XIV/66/07 Rady Gminy Opinogóra Górna z 11 grudnia 2007 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 6 lutego 2008 r. Nr 11, poz. 362, z późn. zm.).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skoro w treści ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Nr 6 planu miejscowego, **nie skonkretyzowano zakresu dokonywanej zmiany, to tym samym zakres ten winien zostać dostosowany do aktualnego brzmienia przepisu art. 15 ustawy o p.z.p.** Innymi słowy, zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

Jednocześnie zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została co prawda w trybie ustawy o p.z.p., jednakże w brzmieniu obowiązującym w 2007 r. Ówczesna wersja ustawy o p.z.p. zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, musi bowiem uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.**

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

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – **uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie.** Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy, zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.

W przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przede wszystkim przepis 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;*”, a także przepis § 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), który stanowi, iż: „*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,***”.

Skoro zatem z treści § 4 uchwały zmieniającej, wynika, iż: „**Zmienia się § 30 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kolaki-Budzyń, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna, przez dodanie ust. 4 w brzmieniu:** 4. Na terenie oznaczonym literowo z numerem wyróżniającym 13 ZD **dopuszcza się budynki gospodarczo-rekreacyjne** o powierzchni do 35 m² związane z działkami ogrodnymi. Ustala się, że maksymalna szerokość frontu zabudowy nie może przekroczyć 7,0 m, wysokość zabudowy nie może przekroczyć 5,0 m, **budynki** muszą być jednokondygnacyjne z dopuszczeniem poddasza użytkowego, **dachy dwu lub wielospadowe o spadku do 45°**. Na jednej działce ogrodniczej może być zlokalizowany jeden **budynek** gospodarczo-rekreacyjny.”, to w tym przypadku, mimo obowiązku wynikającego zarówno z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak również z treści § 5 pkt 6 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Przedmiotem planu są następujące ustalenia: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, wysokości obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”, **Rada Gminy Opinogóra Górna nie określiła dla terenu oznaczonego symbolem 13 ZD m.in.: maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej liczby miejsc do parkowania.**

Mając zatem na uwadze fakt, iż w treści ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia szczegółowe zostały objęte tą zmianą planu, to stwierdzić należy, że w uchwale zmieniającej **nie dokonano ustalenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów objętych tą zmianą planu, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązującej ustawy o p.z.p.** Jak wynika bowiem wprost z wyjaśnień Wójta Gminy Opinogóra Górna z 8 września 2025 r., znak: RIOŚ.P.6722.2.2020, stanowiących odpowiedź na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 września 2025 r., znak: WP-I.4131.175.2025, w których stwierdzono, że: „(...) teren oznaczony symbolem 13ZD stanowiący obszar zmiany nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kolaki-Budzyń, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna nie obejmuje rodzinnych ogrodów działkowych w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1073). Są to tereny działek ogrodowych przekazanych przez PPGR swoim pracownikom, obecnie tereny będące własnością prywatną mieszkańców osiedla mieszkaniowego w Opinogórze Górnej.”.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany przedmiotowego planu miejscowego, należy ponownie podkreślić, iż uchwała nowelizująca plan miejscowy powinna spełniać wymogi obowiązującej ustawy o p.z.p., w tym m.in. zawierać 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.

Tymczasem, dokonując przedmiotowej zmiany planu miejscowego nie określono, m.in. maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, a także minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy, co oznacza, że taka zmiana planu miejscowego nie spełnia wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tej zmiany planu miejscowego i oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

W tym miejscu ponownie należy wskazać, że skoro inicjując proces sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego nie zawężono zakresu dokonywanych zmian, np. do ściśle określonych wskaźników i parametrów, to stwierdzić należy, iż w granicach obszaru objętego tą zmianą planu powinny zostać sformułowane wszystkie ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., nie tylko zaś w zakresie niektórych zasad zagospodarowania terenu. Innymi słowy, **sporządzenie przedmiotowej zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do wybranych zagadnień jest niezgodne z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, a tym samym doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niemniej jednak kluczowym w sprawie jest fakt, iż w uchwale zmieniającej nie dokonano ustalenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów objętych tą zmianą planu, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązującej ustawy o p.z.p., a tym samym doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło zarówno do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. 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 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 XIV/88/2025 Rady Gminy Opinogóra Górna z 26 czerwca 2025 r. „*w sprawie zmiany Nr 6 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elżbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna*”, 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/