



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2025 r.

WP-I.4131.230.2025

Rada Miejska Góry Kalwarii

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 XXI/258/2025 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 października 2025 r. „*zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna – cz. I*”, w części dotyczącej załącznika do ww. uchwały, w odniesieniu do słownego opisu granic odcinków:

- D-E, w zakresie sformułowania: „*(...) – fragment zachodniej linii rozgraniczającej teren 2UPST, MN w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Łubna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2002 r. poz. 5772; z 2018 r. poz. 8501) do południowej granicy dz. ew. nr 98/2 we wsi Łubna*”;
- E-F, w zakresie sformułowania: „*(...) – fragment południowej granicy dz. ew. nr 98/2 we wsi Łubna*”;
- G-H, w zakresie sformułowania: „*(...) – południowe granice dz. ew. nr: 103/45, 103/44, 103/43, 103/42, 103/51, 103/50, 103/49, 103/48, 103/47, 103/46, 102/14, 101/18, 100/15 z przejściem wschodnią granicą dz. ew. nr 99 do południowej linii rozgraniczającej drogi KDD w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 9901) oraz południowa linia rozgraniczająca drogi KDD w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 9901)*”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 października 2025 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXI/258/2025 „*zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Lubna – cz. I*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 listopada 2025 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria z 31 października 2025 r., znak: BRM.0711.27.2025.UK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej Góry Kalwarii zawiadomienia z 13 listopada 2025 r., znak: WP-I.4131.230.2025.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż **uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty**. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, *Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu*.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. **Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru**, do którego odnosi się następująca po niej procedura,

ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego. Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomości została objęta procedurą planistyczną.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 terenu, 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, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. 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.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie przedmiotu oraz granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, w treści samej uchwały.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, iż dokonano zmiany pierwotnej uchwały intencyjnej Nr VII/60/2024 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 27 sierpnia 2024 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna – cz. I”, polegającej *de facto* na zmianie załącznika graficznego do uchwały zmienianej (*vide* § 1 uchwały zmieniającej).

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że pomimo wskazanego w podstawie prawnej uchwały, m.in. przepisu art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., Rada Miejska Góry Kalwarii dokonała odmiennej identyfikacji obszaru objętego projektem planu miejscowego.

Przeprowadzona przez organ nadzoru szczegółowa analiza części testowej i graficznej uchwały zmieniającej, wykazała, że w legendzie zamieszczonej na załączniku graficznym, zawarto błędne opisy słowne poszczególnych odcinków, w brzmieniu:

- „D-E- fragment zachodniej linii rozgraniczającej teren 2UPST, MN w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Łubna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2002 r. poz. 5772; z 2018 r. poz. 8501) do południowej granicy dz. ew. nr 98/2 we wsi Łubna”, **podczas gdy odcinek granicy D-E biegnie do południowej granicy działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 98/1 z obrębu Łubna;**
- „E-F – fragment południowej granicy dz. ew. nr 98/2 we wsi Łubna”, **podczas gdy odcinek granicy E-F przebiega również przez południową granicę działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 98/1 z obrębu Łubna;**
- „G-H – południowe granice dz. ew. nr: 103/45, 103/44, 103/43, 103/42, 103/51, 103/50, 103/49, 103/48, 103/47, 103/46, 102/14, 101/18, 100/15 z przejściem wschodnią granicą dz. ew. nr 99 do południowej linii rozgraniczającej drogi KDD w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 9901) oraz południowa linia rozgraniczająca drogi KDD w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2015 r. poz. 9901)”, **podczas gdy odcinek granicy G-H przebiega również przez południową granicę działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 100/18 z obrębu Łubna.**

Mając na uwadze powyższe w przedmiotowym przypadku doszło do wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią dotyczącą treści załącznika do ww. uchwały zmieniającej, w odniesieniu do słownego opisu granic dla odcinków: D-E, E-F, G-H, a granicami określonymi na załączniku graficznym, co stanowi o istotnym naruszeniu dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części graficznej, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia

nadzorczego, w celu doprowadzenia do jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.

W tym miejscu należy wskazać, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania planu miejscowego. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami przyszłego planu miejscowego. Powyższe oznacza, że **załącznik graficzny nie wypełnia dyspozycji ustaleń części tekstowej uchwały, w zakresie dotyczącym jednoznacznej identyfikacji obszaru objętego planem**, co narusza wprost art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu prawa.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p.** Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość w odniesieniu do jakiego konkretnie obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być wyznaczone w sposób nie budzący wątpliwości, co oznacza jednoznaczność ich identyfikowalność. **Nie może zatem istnieć jakkolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji w zakresie granic sporządzanego planu miejscowego.**

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 prawnymi i podstawami 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, nie dotyczące 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).*”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/258/2025 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 października 2025 r. „*zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna – cz. I*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/