



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lipca 2025 r.

WP-I.4131.132.2025

Rada Gminy w Puszczy Mariańskiej

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/90/2025 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z 25 czerwca 2025 r. *„w sprawie zmiany uchwały Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 sierpnia 2018r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Gminy Puszcza Mariańska obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych”*.

Uzasadnienie

Na sesji 25 czerwca 2025 r. Rada Gminy w Puszczy Mariańskiej podjęła uchwałę Nr XIV/90/2025 *„w sprawie zmiany uchwały Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 sierpnia 2018r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Gminy Puszcza Mariańska obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2 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 1 lipca 2025 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP163784766).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.132.2025, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie objęty tym planem.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego, inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem planu lub jego zmiany (*vide*: wyrok NSA z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

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 został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się uchwała intencyjna i następująca po niej procedura planistyczna, 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 graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego, jakie będzie przeznaczenie terenu, a także jakie będą obowiązywały ewentualne warunki zagospodarowania i zabudowy. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej już zainicjowanej procedury planistycznej, w zakresie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, opcjonalnie jego zmianą. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym poprzez wyznaczenie poszczególnych etapów jego sporządzania, obowiązkiem rady gminy jest dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic obszarów tych etapów, zarówno w części tekstowej uchwały zmieniającej, jak i na załączniku graficznym do tej uchwały.

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 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, a także uwzględni, 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 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą, jak również **poprawne wskazanie, w tym przypadku, granic obszarów kolejnych etapów sporządzania tego**

planu, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, w treści samej uchwały zmieniającej.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż dokonano zmiany pierwotnej uchwały intencyjnej Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z 30 sierpnia 2018 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Gminy Puszcza Mariańska obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych”, polegającej *de facto* na wyznaczeniu poszczególnych etapów sporządzania planu (obszary I - VII), których opis granic zawiera § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „§1. W uchwale Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 sierpnia 2018r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Gminy Puszcza Mariańska obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych wprowadza się następujące zmiany: 1. §1 otrzymuje brzmienie:

- a) Obszar I – pozostała część wsi Korabiewice.
- b) Obszar II – granica obszaru biegnie zachodnią i północną granicą działki nr ew. 59/13, północną granicą działki nr ew. 59/14, północną, wschodnią i południową granicą działki nr ew. 59/15, wschodnią i południową granicą działki nr ew. 59/3, dalej biegnie prostopadle do granicy administracyjnej wsi.
- c) Obszar III – obejmuje działki o nr ew. 396/2 i 396/3
- d) Obszar IV – granica obszaru biegnie wschodnią, południową i zachodnią granicą działki nr ew. 396/6, zachodnią granicą działki 396/9, zachodnią granicą działki nr ew. 396/11, którą przecina prostopadle na wysokości północnej granicy działki nr ew. 396/8 i biegnie dalej wschodnią granicą działki 396/11.
- e) Obszar V – obejmuje działki o nr ew. 97/5, 97/6, 97/7, 97/8, 97/9, 97/10, 97/11, 97/12, 97/13, 97/14, 97/15.
- f) Obszar VI – obejmuje działki o nr ew. 125/13, 126/3, 127/4.
- g) Obszar VII – granica obszaru biegnie zachodnią granicą działki nr ew. 40, następnie przecina działki o nr ew. 40, 42 i 43 w odległości 90,0m od drogi (działki nr ew. 58) i prowadzi wschodnią granicą działki nr ew. 43; przecina działkę nr ew. 392 na wysokości wschodniej granicy działki nr ew. 43 i zachodniej granicy działki nr ew. 40 i biegnie jej północną granicą.”.

Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 uchwały zmieniającej: „2. Zmianie ulega załącznik graficzny, który otrzymuje brzmienie zgodnie z załącznikiem do niniejszej uchwały.”, który przedstawia inny

opis granic etapu „Obszar V”, niż zawarty w § 1 lit. e uchwały zmienianej, jak wynika bowiem z załącznika graficznego Nr 1 do uchwały zmieniającej Nr XIV/90/2025 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z 25 czerwca 2025 r., **Obszar V** obejmuje następujące działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 97/1, 97/2, 97/3, 97/4, 97/5, 97/6, 97/7, 97/8, 97/9, 97/10, 97/11, 97/12, 97/13, 97/14 i 97/15 z obrębu 0016 Korabiewice w gminie Puszcza Mariańska, podczas gdy zgodnie z wprowadzonym nowym brzmieniem § 1 lit. e uchwały zmienianej: „(...) e) **Obszar V** – obejmuje działki o nr ew. 97/5, 97/6, 97/7, 97/8, 97/9, 97/10, 97/11, 97/12, 97/13, 97/14, 97/15.”.

Tym samym doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń pomiędzy nowym brzmieniem ustaleń § 1 lit. e uchwały zmienianej, a załącznikiem graficznym Nr 1 do tej uchwały, w zakresie opisu granic Obszaru V dotyczących działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 97/1, 97/2, 97/3, 97/4 z obrębu 0016 Korabiewice w gminie Puszcza Mariańska. Nie jest bowiem wiadomym, czy nowe brzmienie § 1 lit. e uchwały zmienianej, zawiera faktyczny opis granic Obszaru V sporządzanego planu miejscowego, czy też opis granic Obszaru V przedstawiono w sposób prawidłowy na załączniku graficznym Nr 1 do tej uchwały.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Puszczy Mariańskiej zawartych w piśmie z 11 lipca 2025 r., znak: ZP.6722.2.5.2018, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.132.2025, z których wynika, iż: „(...) załącznik graficzny do podjętej uchwały został błędnie dodany, prawidłowy załącznik graficzny przesyłam w załączeniu. Przedmiotowa uchwała została podjęta prawidłowo, załączono błędny załącznik graficzny (nie powinien obejmować działek o nr ewid. 97/1, 97/2, 97/3 oraz 97/4) w związku z czym jeśli to możliwe proszę o odstąpienie od stwierdzenia nieważności w/w uchwały”.

Jednocześnie, zgodnie z porządkiem obrad zamieszczonym na oficjalnej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Puszcza Mariańska dostępnej pod adresem: <https://puszczamarianska.esesja.pl/posiedzenie/39c14f0f-fb40-4>, do pkt 11. pn. „Podjęcie uchwały w sprawie zmiany uchwały Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 sierpnia 2018r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp GPM obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych;” załączono dwie różne wersje projektów uchwał opisanych jako: „uchwała dzieląca 2.docx” wraz z załącznikiem graficznym Korabiewice_uchwała dzieląca2025 format A2.pdf oraz „uchwała dzieląca poprawiona.docx” wraz z załącznikiem graficznym Korabiewice_uchwała dzieląca24.06.2025 ostat. format A2.pdf.

11. Podjęcie uchwały w sprawie zmiany uchwały Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 sierpnia 2018r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp GPM obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych;

🕒 16:17



-  uchwala dzielaca 2.docx (0,02MB)
-  Korabiewice_uchwala dzielaca 2025 format A2.pdf (1,25MB)
-  uchwala dzielaca poprawiona.docx (0,02MB)
-  Korabiewice_uchwala dzielaca 24.06.2025 ostat. format A2.pdf (1,25MB)
-  uzasadnienie Korabiewice.docx (0,01MB)
-  Głosowanie jawne (Podjęcie uchwały w sprawie zmiany uchwały Nr LII/261/2018 Rady Gminy w...)

W tym przypadku, nie jest zatem w ogóle wiadomym, który z projektów uchwał został faktycznie przyjęty przez Radę Gminy w Puszczy Mariańskiej na sesji 25 czerwca 2025 r., tym bardziej, że przekazany przez Wójta Gminy Puszczy Mariańskiej *prawidłowy załącznik graficzny* przy piśmie z 11 lipca 2025 r., znak: ZP.6722.2.5.2018, nie znajduje odzwierciedlenia w żadnym z ww. projektów uchwał, zamieszczonych w pkt 11. porządku obrad na oficjalnej stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Puszcza Mariańska.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż doszło do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

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 orzecnictwa 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 wadliwość 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).*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/90/2025 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z 25 czerwca 2025 r. „*w sprawie zmiany uchwały Nr LII/261/2018 Rady Gminy w Puszczy Mariańskiej z dnia 30 sierpnia 2018r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Gminy Puszcza Mariańska obejmującego wieś Korabiewice w granicach administracyjnych*”, 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/