



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 maja 2025 r.

WP-I.4131.106.2025

Rada Miejska w Grójcu

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 XV/156/25 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 kwietnia 2025 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec w części tekstowej”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę Nr XV/156/25 *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec w części tekstowej”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 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 6 maja 2025 r. przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z 30 kwietnia 2025 r., znak ZRM.0711.4.3.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Grójcu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 maja 2025 r., znak: WP-I.4131.106.2025.

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 (opcjonalnie jego zmiany), której **integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmianą)**. Biorąc

powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż **uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą), 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 (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmianą), 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 (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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, 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 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 zmieniającej.**

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. 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 zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra 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.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy zauważyć, iż pomimo wskazanego w podstawie prawnej uchwały, m.in. przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., Rada Miejska w Grójcu w ogóle nie dokonała wyznaczenia granic obszaru zmiany planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr LVII/569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec (Dz. Urz. Woj. Maz. z 15 lutego 2023 r. poz. 1980, wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 3 marca 2023 r., znak WNP-I.4131.53.2023.JF).

Mając na uwadze BRAK załącznika graficznego, który powinien stanowić integralną część przedmiotowej uchwały intencyjnej, należy stwierdzić, iż w tym przypadku istnieje konieczność określenia na załączniku graficznym granic obszaru objętego przyszłą zmianą ww. planu miejscowego, z uwzględnieniem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 3 marca 2023 r., znak: WNP-I.4131.53.2025.JF, który stwierdził nieważność uchwały Nr LVII/569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec, w odniesieniu do jej ustaleń:

- § 2, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną (...)”;
- § 13 ust. 3;
- § 13 ust. 4, w zakresie sformułowania: : „(...) budowlanych (...)”;
- § 13 ust. 5, 6 i 7;
- § 18 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla działek nr 68, 69 na terenie 2-3MNR oraz działek nr 37 na terenie 2-4MNR, nr 38 na terenie 2-1MNR - 800 m²;”;
- § 18 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla działki nr 37 na terenie 2-5MN - 800 m²;”;

- § 18 ust. 4 pkt 5;
- § 18 ust. 5 pkt 5;
- § 18 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 18 ust. 6 pkt 5;
- § 18 ust. 7 pkt 2;
- § 18 ust. 8 pkt 2;
- § 18 ust. 9 pkt 2;
- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 3 pkt 5;
- § 19 ust. 4 pkt 2 lit. a;
- § 19 ust. 4 pkt 5;
- § 19 ust. 5 pkt 2;
- § 19 ust. 6 pkt 2;
- § 19 ust. 7 pkt 2;
- § 19 ust. 8 pkt 2;
- § 19 ust. 9 pkt 2;
- § 20 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 4 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) - *obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia* (...)”;
- § 20 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 6 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 7 pkt 5 lit. a;
- § 20 ust. 8 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 10 pkt 5;
- § 20 ust. 11 pkt 5;
- § 20 ust. 12 pkt 2 lit. a;
- § 20 ust. 12 pkt 5;
- § 20 ust. 13 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 14 pkt 2;

- § 20 ust. 15 pkt 2;
- § 20 ust. 16 pkt 2;
- § 20 ust. 17 pkt 2;
- § 20 ust. 18 pkt 2;
- § 21 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 7 pkt 5;
- § 21 ust. 8 pkt 5;
- § 21 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 21 ust. 9 pkt 5;
- § 21 ust. 10 pkt 2;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. a;
- § 21 ust. 12 pkt 2;
- § 21 ust. 13 pkt 2;
- § 22 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 22 ust. 4 pkt 5;
- § 22 ust. 5 pkt 5;
- § 22 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 22 ust. 6 pkt 5;
- § 22 ust. 7 pkt 2;
- § 22 ust. 8 pkt 2;
- § 22 ust. 9 pkt 2;
- § 23 ust. 1 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,*”;
- § 23 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 23 ust. 2 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 23 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla terenu 12-1MU – 900 m², ”;
- § 23 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 6 pkt 5;
- § 23 ust. 7 pkt 5;
- § 23 ust. 8 pkt 2;
- § 23 ust. 9 pkt 2;
- § 23 ust. 10 pkt 2;
- § 23 ust. 11 pkt 2;
- § 23 ust. 12 pkt 2;
- § 24 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 5 pkt 5;
- § 24 ust. 6 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 24 ust. 6 pkt 5;
- § 24 ust. 7 pkt 2 lit. a;
- § 24 ust. 7 pkt 5;
- § 24 ust. 9 pkt 2;
- § 24 ust. 10 pkt 2;
- § 24 ust. 11 pkt 2;
- § 24 ust. 12 pkt 2;
- § 24 ust. 13 pkt 2;
- § 25 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla terenów 20-9MN, 20-12MN, 20-18MN, 20-23MN, 20-24MN, 20-25MN, 20-26MN, 20-27MN – 900 m², ”;
- § 25 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

- § 25 ust. 4 pkt 5 lit. a;
- § 25 ust. 5 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia;”;
- § 25 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 6 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 7 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 9 pkt 5;
- § 25 ust. 10 pkt 5;
- § 25 ust. 11 pkt 2 lit. a;
- § 25 ust. 11 pkt 5;
- § 25 ust. 12 pkt 2 lit. a;
- § 25 ust. 13 pkt 2;
- § 25 ust. 14 pkt 2;
- § 25 ust. 15 pkt 2;
- § 25 ust. 16 pkt 2;
- § 26 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla działek nr 11, 26 na terenach 21-1MN, 21-3MN – 900 m², ”;
- § 26 ust. 4 pkt 5;
- § 26 ust. 5 pkt 5;
- § 26 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 26 ust. 6 pkt 5;
- § 26 ust. 7 pkt 2;
- § 26 ust. 8 pkt 2;
- § 27 ust. 2 pkt 5;
- § 27 ust. 3 pkt 5;
- § 27 ust. 4 pkt 2;
- § 28 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 28 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla działki nr 70/3 na terenie 26-5MN 800 m²;”;
- § 28 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

- § 28 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 28 ust. 6 pkt 5;
- § 28 ust. 7 pkt 5;
- § 28 ust. 8 pkt 5;
- § 28 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 28 ust. 9 pkt 5;
- § 28 ust. 10 pkt 2 lit. a;
- § 28 ust. 11 pkt 2 lit. a;
- § 28 ust. 12 pkt 2;
- § 28 ust. 13 pkt 2;
- § 29 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 6 pkt 5;
- § 29 ust. 8 pkt 5;
- § 29 ust. 9 pkt 5;
- § 29 ust. 10 pkt 2 lit. a;
- § 29 ust. 10 pkt 5;
- § 29 ust. 11 pkt 2;
- § 29 ust. 12 pkt 2;
- § 29 ust. 13 pkt 2;
- § 29 ust. 14 pkt 2 lit. a;
- § 29 ust. 15 pkt 2;
- § 29 ust. 16 pkt 2;
- § 30 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 7 pkt 5;

- § 30 ust. 8 pkt 5;
- § 30 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 30 ust. 9 pkt 5;
- § 30 ust. 10 pkt 2;
- § 30 ust. 11 pkt 2;
- § 30 ust. 12 pkt 2;
- § 30 ust. 13 pkt 2;
- § 30 ust. 14 pkt 2;
- § 30 ust. 15 pkt 2;
- § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 ust. 3 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 31 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 ust. 5 pkt 5;
- § 31 ust. 7 pkt 2 lit. a;
- § 31 ust. 8 pkt 2;
- § 31 ust. 9 pkt 2;
- § 31 ust. 10 pkt 2 lit. a;
- § 33 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 6 pkt 5;
- § 33 ust. 8 pkt 5;
- § 33 ust. 9 pkt 5;
- § 33 ust. 10 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 11 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 12 pkt 2;
- § 33 ust. 13 pkt 2;

- § 33 ust. 14 pkt 2;
- § 33 ust. 15 pkt 2;
- § 33 ust. 16 pkt 2;
- § 34 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 ust. 4 pkt 5;
- § 34 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 34 ust. 6 pkt 5;
- § 34 ust. 7 pkt 2;
- § 34 ust. 8 pkt 2;
- § 35 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 4 pkt 5;
- § 35 ust. 5 pkt 5;
- § 35 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 35 ust. 6 pkt 5;
- § 35 ust. 7 pkt 2;
- § 35 ust. 8 pkt 2;
- § 35 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 36 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 ust. 4 pkt 5;
- § 36 ust. 5 pkt 2 lit. a;
- § 36 ust. 5 pkt 5;
- § 36 ust. 6 pkt 2;
- § 36 ust. 7 pkt 2;
- § 36 ust. 8 pkt 2;
- części graficznej, w odniesieniu do *nieprzekraczalnej linii zabudowy* wyznaczonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 20-18MN, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania budynków w odległości mniejszej niż 10 m od terenu kolejowego oznaczonego symbolem 20-1KK w granicach obrębu Lesznówola (*vide* załącznik nr 7);

- części tekstowej i graficznej dla terenów oznaczonych symbolami: 6-5R2, 11-1KK, 11-2KK, 12-1KK, 13-1KK, 13-2R1, 20-1KK, 20-1R2, 21-1KK, 21-3R1, 21-4R1, 25-1KK, 26-5R1, 26-12R1, 39-4MU, 39-6R2, 41-2R1, 41-1KK.

Kluczowy w przedmiotowej sprawie jest zatem fakt wyłączenia z zakresu i obszaru objętego przyszłą zmianą planu, ustaleń dla terenów objętych ww. rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzającym nieważność w części uchwały będącej przedmiotem tej zmiany, przy czym powyższe, stosownie do wymogów art. 14 ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w części graficznej uchwały inicjującej proces dokonywanej zmiany.

Jak wynika bowiem z treści zdania wprowadzającego § 1 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały intencyjnej, zmiana planu miejscowego Nr LVII/569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z 30 stycznia 2023 r., polegać będzie, m.in. na zmianie wskaźnika powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej określonych w:

- § 19 ust. 3 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Duży Dół w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: 6-1R2, 6-2R2, 6-3R2, 6-4R2, **6-5R2**, 6-6R2;
- § 24 ust. 5 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Kośmin w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: 13-1R1, **13-2R1**, 13-3R1, 13-4R1, 13-5R1;
- § 25 ust. 10 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Lesznówola w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: **20-1R2**, 20-2R2, 20-3R2, 20-4R2, 20-5R2, 20-6R2, 20-7R2, 20-8R2, 20-9R2, 20-10R2, 20-11R2, 20-12R, 20-13R2;
- § 26 ust. 4 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Las Lesznowski w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: 21-1R1, 21-2R1, **21-3R1**, **21-4R1**, 21-5R1, 21-6R1;
- § 28 ust. 7 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Mirowice w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: 26-1R1, 26-2R1, 26-3R1, 26-4R1, **26-5R1**, 26-6R1, 26-7R1, 26-8R1, 26-9R1, 26-10R1, 26-11R1, **26-12R1**, 26-13R1, 26-14R1, 26-15R1, 26-16R1, 26-17R1, 26-18R1, 26-19R1;
- § 33 ust. 8 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Worów w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: 39-1R1, 39-2R1, 39-3R1, 39-4R1, 39-5R1, **39-6R1**, 39-7R1, 39-8R1;
- § 35 ust. 4 pkt 2 litery a, b, c, który zawiera ustalenia dla terenów rolniczych z obrębu Zakrzewska Wola w gminie Grójec, oznaczonych symbolami: 41-1R1, **41-2R1**, 41-3R1,

co oznacza, że zakres przyszłej zmiany planu miejscowego obejmuje także ustalenia, objęte ww. rozstrzygnięciem nadzorczym.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w tym przypadku, Rada Miejska w Grójcu w ogóle nie dokonała wyznaczenia granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego, a tym samym nie wyłączyła z granic obszaru tej zmiany, ani z jej zakresu, ustaleń dla terenów objętych rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 3 marca 2023 r., znak: WNP-I.4131.53.2025.JF, który stwierdził nieważność w części uchwały Nr LVII/569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec, będącej przedmiotem tej zmiany.

Stwierdzenie nieważności aktu, w trybie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, w tym przypadku jego część, nie wywołuje skutków prawnych od samego początku. Tym samym brak możliwości sporządzenia zmiany planu miejscowego, m.in. dla terenów oznaczonych ww. symbolami: 6-5R2, 13-2R1, 20-1R2, 21-3R1, 21-4R1, 26-5R1, 26-12R1, 39-6R2, 41-2R1, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i w części graficznej uchwały.

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, iż Rada Miejska w Grójcu dokonała wykluczającego się wzajemnie określenia przedmiotu zmiany planu miejscowego.

Jak wynika bowiem z treści § 1 ust. 2 pkt 2 tiret ósme przedmiotowej uchwały zmieniającej: „2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w § 1 ust. 1 polegać będzie na: (...) 2) zmianie wskaźników: wskaźnika powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej określonych w (...) - § 25 ust. 9 pkt 2 litery a, b, c, (...)”, podczas gdy zgodnie z obowiązującymi dla obrębu Lesznowola w gminie Grójec, ustaleniami zawartymi w § 25 ust. 9 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały zmienianej Nr LVII/569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec, w brzmieniu: „§ 25. Lesznowola (...) 9. Tereny rolnicze 20-1R1, 20-2R1, 20-3R1, 20-4R1, 20-5R1, 20-6R1, 20-7R1, 20-8R1, 20-9R1, 20-10R1, 20-11R1, 20-12R1;

1) przeznaczenie terenu: **tereny rolnicze**, dopuszcza się budowę siedlisk związanych z prowadzoną działalnością rolniczą;

2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:

- a) wskaźnik powierzchni zabudowy – maksymalnie 1% powierzchni działki,
- b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki,
- c) wysokość zabudowy – do 3 kondygnacji, maksymalnie 10 m; obiekty gospodarskie maksymalnie 12 m, ”.

Powyższe oznacza, iż wbrew zakresowi określone w zdaniu wprowadzającym § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały przystąpieniowej, z którego wynika, że zmiana ww. planu miejscowego polegać będzie na zmianie wskaźników: wskaźnika powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, Rada Miejska w Grójcu wskazała jako przedmiot zmiany, w tym samym § 1 ust. 2 pkt 2 tiret ósme uchwały zmieniającej, wysokość zabudowy określoną w § 25 ust. 9 pkt 2 lit. c uchwały zmienianej Nr LVII/569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z 30 stycznia 2023 r.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru nie kwestionuje możliwości podjęcia uchwały przystąpieniowej dotyczącej sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany obowiązujących ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązkiem rady gminy jest dokonanie jednoznacznej identyfikacji zarówno przedmiotu zmiany planu, jak i granic obszarów tej zmiany, która znajdzie swoje odzwierciedlenie odpowiednio w części tekstowej uchwały zmieniającej, a także na załączniku graficznym do tej uchwały. Wyznaczenie granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego, a także określenie zakresu tej zmiany, powinny być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

Należy zauważyć, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces dokonywania zmiany obowiązującego planu miejscowego. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami przyszłej zmiany planu miejscowego. Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania zmiany 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 i przedmiotu zmiany, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu zmiany planu miejscowego jest określenie granic tej zmiany planu, to granice

te muszą być wyznaczone w sposób nie budzący wątpliwości, co oznacza jednoznaczną ich identyfikowalność. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanej zmiany.

Tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 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 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 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. 1 i 2 w związku z art. 27 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 XV/156/25 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 kwietnia 2025 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec w części tekstowej*”, 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/