



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 grudnia 2025 r.

WP-I.4131.262.2025

Rada Gminy Płońsk

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 XXII/143/2025 Rady Gminy Płońsk z 28 listopada 2025 r. *„w sprawie zmiany uchwały Nr LIV/372/2022 Rady Gminy Płońsk z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk”*.

Uzasadnienie

Na sesji 28 listopada 2025 r. Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę Nr XXII/143/2025 *„w sprawie zmiany uchwały Nr LIV/372/2022 Rady Gminy Płońsk z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 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.”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała, w tym przypadku w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 8 grudnia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Płońsk z 3 grudnia 2025 r., znak: BR.0007.12.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Płońsk zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 grudnia 2025 r., znak: WP-I.4131.262.2025.

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 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 właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem tego planu lub jego zmiany (vide: wyrok NSA z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

Identyfikacja obszaru, a także właściwego trybu sporządzania projektu 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 właściwa 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 zarówno właściwego procesu planistycznego, jak i granic obszaru projektu planu miejscowego lub jego zmiany.

Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już z konkretnym trybem postępowania w sprawie projektu planu miejscowego lub jego zmiany, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem lub jego zmianą, będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

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 **szczególony 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 zatem podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że **sporządzony we właściwym trybie, 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 **właściwego procesu planistycznego** wraz z granicami obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż uchwała Nr XXII/143/2025 Rady Gminy Płońsk z 28 listopada 2025 r. jest niewykonalna, z uwagi na brak możliwości sporządzania planu miejscowego w oparciu o różne procedury planistyczne. Podejmując bowiem przedmiotową uchwałę w sprawie zmiany przystąpienia Nr LIV/372/2022 z 27 października 2022 r., Rada Gminy Płońsk dokonała wyznaczenia nowego obszaru objętego sporządzaniem projektu miejscowego planu

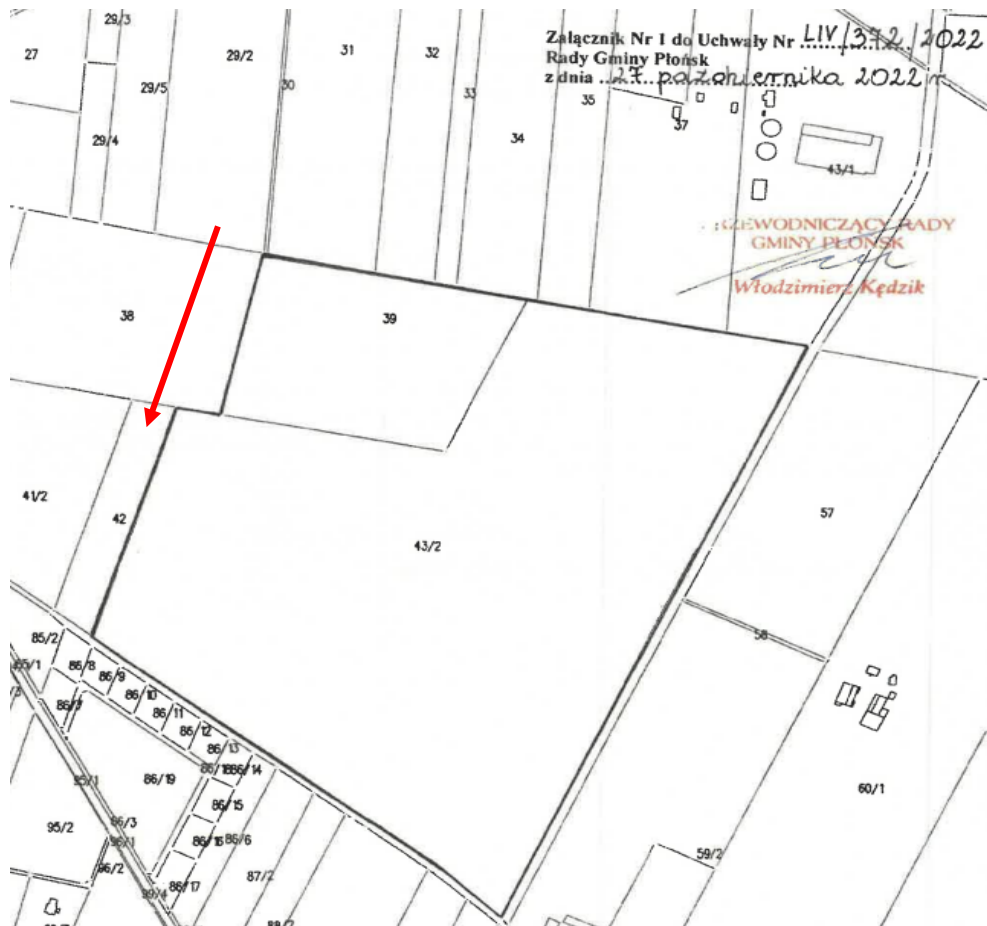
zagospodarowania przestrzennego, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **42** z obrębu Poczernin w gminie Płońsk.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne odzwierciedlenie w:

- treści **§ 1** uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „W uchwale Nr LIV/372/2022 Rady Gminy Płońsk z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk wprowadza się następujące **zmiany**: 1) **§ 1** otrzymuje brzmienie: „1. Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk. 2. Granice obszaru objętego planem przedstawia załącznik graficzny do niniejszej uchwały.” 2) załącznik do uchwały otrzymuje brzmienie o treści załącznika do niniejszej uchwały.”;
- przedstawionym poniżej zestawieniu załączników graficznych do uchwały:

Nr XXII/143/2025 Rady Gminy Płońsk z 28 listopada 2025 r.





Tym samym należy zauważyć, iż procedurę sporządzania niniejszego planu miejscowego rozpoczęto uchwałą **Nr LIV/372/2022 Rady Gminy Płońsk z 27 października 2022 r.** „w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk”, **która została zmieniona przedmiotową uchwałą Nr XXII/143/2025 Rady Gminy Płońsk z 28 listopada 2025 r.** „w sprawie zmiany uchwały Nr LIV/372/2022 Rady Gminy Płońsk z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk”, **w zakresie powiększenia obszaru planu poprzez wyznaczenie jego nowej granicy na załączniku graficznym.**

Biorąc pod uwagę datę rozpoczęcia procedury sporządzania planu miejscowego, tj. 27 października 2022 r. oraz datę przedmiotowej uchwały zmieniającej, podjętej 28 listopada 2025 r., powiększającej *de facto* obszar objęty planem, należy wskazać, iż:

- dla obszaru planu, wyznaczonego na załączniku Nr 1 do uchwały **Nr LIV/372/2022**, procedura jego sporządzania winna być oparta o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed ich nowelizacją, tj. obowiązującą do 24 września 2023 r.;

– dla obszaru, w granicach którego został powiększony obszar planu, wyznaczonego na załączniku do uchwały Nr XXII/143/2025 procedura sporządzania planu winna być oparta o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące od 24 września 2023 r., tj. po ich nowelizacji wynikającej z 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.), zwaną dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższe oznacza, że dla obszaru objętego projektem planu miejscowego w granicach **przed i po jego powiększeniu**, wyznaczonego na załączniku graficznym do uchwały Nr XXII/143/2025, **sporządzanie planu miejscowego oparto jednocześnie o różne procedury, tj. określone w przepisach ustawy o p.z.p. przed i po ich nowelizacji**, w tym dotyczące opracowywania i uchwalenia planów miejscowych, o których mowa m.in. w art. 67 ustawy zmieniającej.

W związku z powyższym, **z uwagi na brak możliwości sporządzania planu miejscowego w oparciu o różne procedury, uchwała jest niewykonalna.**

Należy bowiem zauważyć, 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 planu miejscowego, co do właściwego trybu jego sporządzania. Innymi słowy, wszystkie podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego winny mieć świadomość, w jakiej konkretnie procedurze podejmowane są czynności planistyczne, określone w art. 17 ustawy o p.z.p., bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego trybu odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wskazuje, że rozpoczęcie sporządzania planu miejscowego w oparciu o różne procedury stanowi o istotnym naruszeniu zasad jego sporządzania, a tym samym podstawę do samoistnego stwierdzenia nieważności uchwały.

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 izbom 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 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/143/2025 Rady Gminy Płońsk z 28 listopada 2025 r. „w sprawie zmiany uchwały Nr LIV/372/2022 Rady Gminy Płońsk z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Poczernin gmina Płońsk”, 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/