WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 października 2026 r.

WP-I.4131.293.2026

Rada Miejska w Raciążu

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 2026 r. poz. 662, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/153/2026 Rady Miejskiej w Raciążu z 30 września 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. 19 Stycznia i Akacjowej w Raciążu.*

Uzasadnienie

Na sesji 30 września 2026 r. Rada Miejska w Raciążu podjęła uchwałę Nr XX/153/2026 *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. 19 Stycznia i Akacjowej w Raciążu.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, przy czym poprawnie przyjęta uchwała, w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 2 października 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-d6cd37bc-ea3e-4e21-a363-643ed9e2fcac).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Raciążu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 października 2026 r., znak: WP-I.4131.293.2026.

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 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, 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.**

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, 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 ust. 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 granic obszarów sporządzania tego planu lub jego zmiany**, **winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny** dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, **w treści samej uchwały**.

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 uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy organ nadzoru wskazuje, że uchwała **Nr XX/153/2026** Rady Miejskiej w Raciążu z 30 września 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. 19 Stycznia i Akacjowej w Raciążu.,* **zawiera błędne określenie granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego, bowiem dotyczy terenów, dla których ten plan w części graficznej w ogóle nie obowiązuje.**

W tym miejscu należy zauważyć, że dokonując analizy podjętej uchwały intencyjnej, stwierdzono brak publikacji w dzienniku urzędowym rysunku planu odpowiadającemu zakresowi dokonywanej zmiany.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z treścią **§ 1** i **§ 2** uchwały intencyjnej, w brzmieniu: *„**§ 1.** Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Raciąż uchwalonego Uchwałą Nr **XVI/106/2012** Rady Miejskiej w Raciążu z dnia 4 czerwca 2012 r., w części obejmującej obszar położony w rejonie ul. 19 Stycznia i Akacjowej w Raciążu,*

zwanej dalej „zmianą planu”. ***§ 2. <u>Granice obszaru objętego zmianą planu określa załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały</u>, stanowiący jej integralną część.”.***

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska w Raciążu przystąpiła do sporządzenia zmiany uchwały Nr <u>XVI/106/2012</u> Rady Miejskiej w Raciążu z 4 czerwca 2012 r. *w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Raciąż, w granicach, obejmujących tereny oznaczone symbolami obszarów od A do S , zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Miejskiej Raciążu z dnia 29 marca 2004 roku Nr XII/91/2004r. : Obszar A [o pow. ok. 32,4 ha] - ulicami 19 stycznia, Zawoda, granicą miasta od wschodu, północny brzegiem rzeki Raciążnicy, od południa do ul. 19 Stycznia; Obszar B [o pow. ok. 26,2 ha]- ulicami Barańskiego, Warszawską, granicami działek o nr 1616, 1615, 1614, 1613, 1612, 1611,1610, 1609/1, 1628 , 1607/1 , 1603 część działki 1602, 1586, 1581 i północną linią rozgraniczającą ulicy Kilińskiego, granicami działek 1556/1, 1555 oraz południowy brzegiem rzeki Raciążnicy od północy granica miasta od rzeki Raciążnicy do ul. Barańskiego od wschodu; Obszar C [o pow. ok. 2,1 ha] - ulicą bez nazwy na przedłużeniu drogi polnej po zachodniej stronie cmentarza komunalnego do rowu melioracyjnego, południowy skrajem rowu, zachodnia granicą działki nr 719 do granicy cmentarza, północna granicą cmentarza Parafialnego do drogi bez nazwy po jego zachodniej stronie;, Obszar D [o pow. ok. 41,0 ha] – północna linią rozgraniczającą ulicy Płockiej do granicy miasta, od zachodu granicą miasta do linii kolejowej i dalej do rowu melioracyjnego po północnej stronie rzeki, od północy południowym skrajem rowu melioracyjnego na przedłużeniu ulicy Polnej, ulicą Polną do linii pomiędzy ulicami Polną i 11- go Listopada przy wschodniej granicy działki nr 872/1 do północy granicy terenu kolei po południowej stronie ulicy 11-go Listopada, dalej aż do linii wybiegającej na północny wschód przez teren kolei do skrzyżowania ulic Dworcowej i Płockiej aż do północnej linii rozgraniczającej ulicy Płockiej; Obszar E [o pow. ok. 6,5 ha] - ulicami Polną od północy, wschodnią granicą działki 1251/10 od wschodu do skrzyżowania ulic 11 listopada i Płockiej i północną linią rozgraniczającą ulicy Płockiej do skrzyżowania ulic Płockiej i Dworcowej, dalej aż do linii wybiegającej na północny-wschód przez teren kolei ze skrzyżowania ulic Dworcowej i Płockiej aż do południowej linii rozgraniczającej ulicy 11-go Listopada i północnej granicy terenu kolejowego, tą granicą, aż do północnej linii rozgraniczającej ulicy Polnej, wzdłuż tej linii aż do północnej granicy działki 1248/2 i tą granicą do jej wschodniej granicy, ograniczającej teren od wschodu; Obszar F [o pow. ok. 27,5 ha] - ulicami Płocką od północnego -zachodu do północnej granicy terenu kolejowego to jest północnej i wschodniej granicy działki 1495/1 do wschodniej granicy działki 920/1, aż do południowej granicy miasta, tą granicą ograniczającą teren od południa aż do południowej linii rozgraniczającej ulicy Płockiej i tą linią rozgraniczającą do granicy terenu kolejowego do strony tej ulicy jako północną granicą obszaru; Obszar G [o pow. ok. 24,7 ha] - ulicami Mławską wzdłuż jej*

zachodniej linii rozgraniczającej do ulicy Spacerowej, północną linią rozgraniczającą tej ulicy do granicy działki nr 969, i dalej ku południa wzdłuż tej linii jako granicy od strony zachodniej, aż do rzeki Raciążnicy, dalej północnym brzegiem rzeki do linii na przedłużeniu północnej linii rozgraniczającej ulicy Rzeźnianej w jej odcinku wschodnio zachodnim . jako południowa granicą obszaru do wschodniej granicy działki nr 984, jako granicy od wschodu i tą granicą ku północy aż do ulicy Mławskiej; Obszar H [o pow. ok.0,6 ha] - na południe od ulicy Zawoda, obejmującą całość działki nr 1125 to jest terenu w użytkowaniu Firmy BORYNA przy ul. Zawoda, Obszar J [o pow. ok. 0,5 ha] - ulicami Zieloną i Lipową, w granicach działek nr ewid. 1443/1 i 1443/2; Obszar S [o pow. ok. 2,7 ha] – ulicami Płocką i Sportową, wraz z terenem ulicy Sportowej, obejmujący całość terenu aż do zachodniego brzegu rzeki Karsówki., **który to plan miejscowy został opublikowany 27 lutego 2014 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego poz. 1856.**

Należy przy tym zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., *„1. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu ogólnego lub planu miejscowego **obowiązuje** od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.”*.

Tymczasem, jak wynika z obowiązujących ustaleń części tekstowej uchwały zmienianej, zawartych w:

- **§ 1 ust. 2, w brzmieniu:** *„2. Plan obejmuje obszar o pow. ok. 164,2 ha, położony w mieście Raciąż, złożony z terenów oznaczonych, jako **obszary o symbolach literowych A, B, C, D, E, F, G, H, J i S, nadanych zgodnie z rysunkiem stanowiącym załącznik nr 5 do niniejszej uchwały, którego granice szczegółowe wyznaczone zostały graficznie na rysunku planu w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały**.”*;
- **§ 4 ust. 1 i ust. 2, w brzmieniu:** *„**Zakres obowiązywania ustaleń graficznych** 1. Rysunek planu sporządzony **w skali 1:1000**, wraz z legendą określającą sposób zapisu graficznego ustaleń planu stanowi **załącznik nr 1, będący integralną częścią niniejszej uchwały**. 2. Rysunek planu odnosi **ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego granicami planu i wyznacza miejsca, w których obowiązują ustalenia planu**.”*;
- **§ 5 pkt 1 i pkt 5, w brzmieniu:** *„**Załączniki do uchwały** Załącznikami do niniejszej uchwały, stanowiącymi jej integralną część, są: 1) **załącznik nr 1** - Rysunek planu, sporządzony w skali 1:1000, w niektórych kopiach planu publikowany w zmniejszeniu do skali 1:2000, podzielony na **7 arkuszy oznaczonych symbolami A-02, A-03, A-04, A-05, A-06, A-07 i A-08**; (...) 5) **załącznik nr 5** - Rysunek zbiorczy, oznaczony symbolem A-01, lokalizujący obszary będące przedmiotem ustaleń planu na mapie całego miasta - rysunek ten ma charakter informacyjny,*

orientujący w położeniu i oznaczeniach literowych obszarów miasta, stanowiących przedmiot ustaleń planu.”,

podczas gdy w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 27 lutego 2014 r. poz. 1856, opublikowany został tylko:

- **arkusz A-01**, opisany jako **załącznik nr 5** do uchwały, na **str. 24** ww. Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, który zawiera poglądowe zestawienie obszarów objętych planem, opisane jako: *„Uwagi: niniejsza plansza nie stanowi rysunku planu służy jedynie zorientowaniu w położeniu obszarów objętych planem. Obszary te oznaczone są odróżniającymi je kolorami i kolejnymi literami A,B,C…do T obszar oznaczony literą ”T” objęty jest odrębnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego”*;
- **arkusz A-05**, jako nieopisany załącznik do uchwały, na **str. 28** ww. Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, na którym przedstawiono obszary o symbolach literowych: **G, H** oraz **J**;
- **arkusz A-07**, jako nieopisany załącznik do uchwały, na **str. 29** ww. Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, na którym przedstawiono obszar o symbolu literowym **D**;
- **arkusz A-07**, jako nieopisany załącznik do uchwały, na **str. 30** ww. Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, na którym przedstawiono obszar o symbolu literowym **E**;
- **arkusz A-08**, jako nieopisany załącznik do uchwały, na **str. 31** ww. Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego, na którym przedstawiono obszar o symbolu literowym **F**.

Tym samym dokonując zestawienia granic obszaru objętego projektem zmiany planu miejscowego, przedstawionych na załączniku graficznym nr 1 do uchwały intencyjnej, z opublikowaną wersją rysunków planu, oznaczonych symbolami: A-05, A-07 i A-08, które obejmują obszary oznaczone symbolami literowymi: D, E, F, G, H i J, stwierdzono BRAK publikacji w dzienniku urzędowym rysunków planu, oznaczonych symbolami: A-02, A-03, A-04 i A-06, które obejmowałyby obszary o symbolach literowych: A, B, C i S, co oznacza brak możliwości dokonywania zmian do nich się odnoszących.

W tym miejscu należy zauważyć, że dokonując zestawienia granic obszaru objętego projektem zmiany planu miejscowego, przedstawionych na załączniku graficznym nr 1 do uchwały intencyjnej, z wersją planu miejscowego przekazaną organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., ustalono, że tereny oznaczone w przyszłej zmianie planu, m.in. symbolami: MU/A1, MU/A2, MU/A3, MU/A4, MU/A5, U/A1, PU/A1, ZP/A1, ZP/A2, usytuowane są w ramach obszaru o symbolu literowym A, który nie podlegał publikacji a zatem nie obowiązuje. Skoro zatem załącznik ten

nie obowiązuje, to nie może on podlegać procesowi jego zmiany. Tym samym podjęta uchwała jest niewykonalna i jako taka stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania zmiany planu miejscowego. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami zmiany planu miejscowego, co do właściwego przebiegu granic obszaru objętego tym projektem zmiany planu. Innymi słowy, wszystkie podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego winny mieć świadomość dla jakiego konkretnie obszaru podejmowane są czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., bo tylko w odniesieniu do ściśle określonych granic objętych przyszłą zmianą planu miejscowego, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.

Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego lub też jego zmiany, to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice, w ramach obszaru, dla którego obowiązuje zmieniany plan miejscowy. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do granic obszaru objętego, w tym przypadku, przyszłą zmianą planu miejscowego, którego rysunek planu w tej części w ogóle nie podlegał publikacji w dzienniku urzędowym.

Reasumując, należy stwierdzić, że nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego, w brzmieniu nadanym na podstawie uchwały Nr XX/153/2026 Rady Miejskiej w Raciążu z 30 września 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. 19 Stycznia i Akacjowej w Raciążu.*, **z uwagi na jej niewykonalność, w zakresie granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego.**

Tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 29 ust. 1 tej ustawy i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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. Kmieciak: 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 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 XX/153/2026 Rady Miejskiej w Raciążu z 30 września 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. 19 Stycznia i Akacjowej w Raciążu.*, 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/