



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2025 r.

WP-I.4131.222.2025

Rada Miejska w Makowie Mazowieckim

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 XIV/92/2025 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 30 września 2025 r. *„w sprawie sposobu wykonania uchwały Nr LV/416/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki dla wybranych terenów”*, w części dotyczącej ustaleń § 1 pkt 2, w zakresie sformułowania: *„(...) i obejmujący teren działek ewidencyjnych o nr 156/29, 197/26, 197/25, 197/27, 14, 15/17, 13 i część działki 10 w obrębie Maków Mazowiecki (...)”*.

Uzasadnienie

Na sesji 30 września 2025 r. Rada Miejska w Makowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XIV/92/2025 *„w sprawie sposobu wykonania uchwały Nr LV/416/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki dla wybranych terenów”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 i 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 zmieniająca przystąpienie 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 7 października 2025 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej ePUAP (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP169863919).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 października 2025 r., znak: WP-I.4131.222.2025. Ponadto Wojewoda Mazowiecki wystąpił pismem z 8 października 2025 r., znak: WP-I.4130.784.2025, do Burmistrza Miasta Maków Mazowiecki, stanowiącego element postępowania wyjaśniającego dotyczącego przekazania:

- jednoznacznych wyjaśnień dotyczących sposobu określenia granic obszaru oznaczonego jako „*Etap B*” w treści § 1 pkt 2 uchwały, w kontekście braku uwzględnienia działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 197/24, 156/28, 15/14, 15/15 i 15/18 z obrębu 0001 Maków Mazowiecki w gminie Maków Mazowiecki, które to działki zostały oznaczone na załączniku graficznym jako „*granice obszaru opracowania*” ;
- uwierzytelnionej wersji papierowej załącznika graficznego w skali 1:5000, zawierającego właściwy opis tego załącznika, m.in. poprzez wskazanie pełnej daty podjęcia przedmiotowej uchwały.

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. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym poprzez wyznaczenie, np. 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 uregulowaną 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 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 LV/416/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 9 marca 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki dla wybranych terenów”, polegającej *de facto* na wyznaczeniu poszczególnych etapów sporządzania planu (etap A i etap B), których opis granic zawiera § 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „§ 1. Obszar miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki dla wybranych terenów sporządzanego na podstawie uchwały Nr LV/416/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki dla wybranych terenów, może być opracowywany i przedkładany **etapowo w sposób zgodny z załącznikiem graficznym do niniejszej uchwały**: 1) **Etap A** – obszar, którego granice oznaczone są na załączniku graficznym do niniejszej uchwały i obejmujący teren działek ewidencyjnych o nr 165/41 i 165/42w obrębie Maków Mazowiecki, 2) **Etap B** – obszar, którego granice oznaczone są na załączniku graficznym do niniejszej uchwały i obejmujący teren działek ewidencyjnych o nr 156/29, 197/26, 197/25, 197/27, 14, 15/17, 13 i część działki 10 w obrębie Maków Mazowiecki.”, podczas gdy załącznik graficzny do niniejszej uchwały zmieniającej przedstawia inny przebieg granicy etapu B, niż zawarty w ww. § 1 pkt 2 tej uchwały.

Jak wynika bowiem z załącznika graficznego stanowiącego integralną część niniejszej uchwały zmieniającej, **Etap B** obejmuje następujące działki z obrębu Maków Mazowiecki, oznaczone numerami ewidencyjnymi: 156/29, 197/25, 197/26, 197/27, 197/24 i 156/28, oraz 14, 15/17, 13, część działki 10, 15/14, 15/15, 15/16, 15/18 i 15/19, co oznacza, że jednocześnie, w treści ww. § 1 pkt 2 tej samej uchwały zmieniającej, w ogóle nie wskazano działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 197/24 i 156/28, oraz 15/14, 15/15, 15/16, 15/18 i 15/19 z obrębu Maków Mazowiecki, jako obszar objęty Etapem B.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta Maków Mazowiecki z 13 października 2025 r., znak: WIP.6721.2.2023.MWT, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 8 października 2025 r., znak: WP-I.4130.784.2025, z których wynika, że: „(...) numery działek ewidencyjnych nie uwzględnione w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały zostały pominięte przypadkowo, przy edycji jej treści w trakcie wpisywania numerów działek z załącznika graficznego do uchwały. Intencją uchwały było objęcie ich Etapem B niniejszej uchwały i dlatego obszar działań planistycznych Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim jest prawidłowo oznaczony na załączniku graficznym (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń pomiędzy treścią zawartych w § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, a załącznikiem graficznym do tej uchwały, w zakresie opisu granic Etapu B dotyczących działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 197/24 i 156/28, oraz 15/14, 15/15, 15/16, 15/18 i 15/19 z obrębu Maków Mazowiecki. Nie jest bowiem wiadomym, czy treść ustaleń zawartych w § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, zawiera faktyczny opis granic Etapu B sporządzanego planu miejscowego, czy też opis granic Etapu B przedstawiono w sposób prawidłowy na załączniku graficznym do tej uchwały.

W związku z powyższym 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 stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do zgodności części tekstowej z załącznikiem graficznym.

Wskazać przy tym 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 planu miejscowego. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do właściwego przebiegu granic obszaru objętego tym projektem planu, bądź też jego etapów. 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, w tym przypadku etapów przystąpienia, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.

W związku z powyższym, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, w części wskazanej w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia, zarówno do zgodności z przepisami prawnymi, w tym art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak również do spójności części tekstowej i załącznika graficznego, z faktyczną intencją Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim.

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 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 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/92/2025 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 30 września 2025 r. *„w sprawie sposobu wykonania uchwały Nr LV/416/2023 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 9 marca 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki dla wybranych terenów”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/