



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lipca 2025 r.

WP-I.4131.133.2025

Rada Miasta i Gminy Jadów

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 XVI/117/25 Rady Miasta i Gminy Jadów z 18 czerwca 2025 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów”*.

Uzasadnienie

Na sesji 18 czerwca 2025 r. Rada Miasta i Gminy Jadów podjęła uchwałę Nr XVI/117/25 *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 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.”*, *„w związku z art. 67”* 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.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w podstawie prawnej podejmowanej, w tym trybie, uchwały, winien zostać przywołany również przepis **art. 27** ustawy o p.z.p.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 25 czerwca 2025 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Jadów z 25 czerwca 2025 r., znak: GSG.6721.4.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta i Gminy Jadów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.133.2025.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian) należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W tym miejscu należy wskazać, że skoro pismami z **23 maja 2023 r.**, znak: GSG.6721.4.2023, Burmistrz Miasta i Gminy Jadów wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów*, zaś Rada Miasta i Gminy Jadów zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego uchwałą Nr XXVI/208/21 z **11 lutego 2021 r.** (zmienioną uchwałą Nr XV/109/25 z 21 maja 2025 r.), to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

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 terenów, 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 (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy lub jego zmianę (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a 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.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. również 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 którejs 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 **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają 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. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią ustaleń uchwały **Nr XXVI/208/21 Rady Gminy Jadów** z 11 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów, zawartych w:

- § 1, określono, że: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy uchwalonego uchwałą nr XII/123/2004 Rady Gminy w Jadowie z dnia 27 stycznia.2004 r.”;

- § 2, określono, że: „Zmiany dotyczą wyłącznie tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalonego uchwałą nr XII/123/2004 Rady Gminy w Jadowie z dnia 27 stycznia 2004r., w zakresie zapisów dotyczących parametrów zabudowy.”.

Następnie, w treści § 1 uchwały zmieniającej Nr XV/109/25 z 21 maja 2025 r. Rada Miasta i Gminy Jadów określiła, iż: „Załącznik graficzny do uchwały Nr XXVI/208/21 Rady Gminy Jadów z dnia 11 lutego 2021r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów, otrzymuje treść określoną w załączniku nr 1 stanowiącym integralną część niniejszej uchwały.”. Tym samym należy stwierdzić, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XII/123/2004 Rady Gminy Jadów z 27 stycznia 2004 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów.” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 19 lutego 2004 r. Nr 34, poz. 1046), z wyłączeniem obszaru objętego:

- uchwałą Nr XLVI/358/22 Rady Gminy Jadów z 22 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów obejmującego obszary położone w obrębach ewidencyjnych: Adampol, Borki, Borzyny, Dębe, Iły, Jadów, Kukawki, Letnisko Nowy Jadów, Myszadła, Nowinki, Nowy Jadów, Oble, Podbale, Sitne, Starowola, Strachów, Sulejów, Szewnica, Urle, Wójty, Wólka Sulejowska, Wujówka, Wyglądały, Zawiszyn - ETAP A” (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 28 grudnia 2022 r. poz. 14251), wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 19 grudnia 2022 r., znak: WNP-I.4131.324.2022.JF (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 20 grudnia 2022 r. poz. 14046);
- wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 297/19 (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 27 sierpnia 2020 r. poz. 8923);
- wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 listopada 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2052/19 (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 1 września 2020 r. poz. 9097).

Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę treść § 2 uchwały przystąpieniowej Nr XXVI/208/21 Rady Gminy Jadów z 11 lutego 2021 r., przedmiot dokonywanej zmiany dotyczyć powinien w tym przypadku wyłącznie parametrów zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, jak wynika z treści ustaleń zawartych w:

- § 3 uchwały zmieniającej: „Zmiana planu obejmuje obszar, którego granice określa rysunek stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”;
- § 4 pkt 1 uchwały zmieniającej: „Integralną częścią niniejszej uchwały są: 1) rysunek zmiany planu w skali 1:10000;”

- **§ 5 pkt 2** uchwały zmieniającej: „W uchwale Nr XII/123/2004 Rady Gminy Jadów z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jadów (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 19.02.2004 r. poz. 1046) wprowadza się następujące zmiany: (...) 2) W § 6 dodaje się ust. 2 w brzmieniu: „2. **Oznaczenia wprowadzone zmianą planu:** 1) granice obszarów objętych zmianami w planie; 2) obszary Natura 2000: a) Specjalny Obszar Ochrony Ostoja Nadliwiecka PLH140032, b) Obszar Specjalnej Ochrony Dolina Liwca PLB140002; 3) obszary nieobjęte zmianą planu: a) obszary, dla których obowiązuje nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, b) pozostałe obszary wyłączone z granicy opracowania zmiany planu; 4) oznaczenia informacyjne: a) orientacyjny planowany przebieg linii elektroenergetycznej 400 kV wraz z pasem technologicznym, b) Specjalny Obszar Ochrony Ostoja Nadliwiecka PLH140032 - poza granicami zmiany planu, c) Obszar Specjalnej Ochrony Dolina Liwca PLB140002 - poza granicami zmiany planu.”.

Powyższe oznacza, iż treść przywołanych powyżej ustaleń: § 3, § 4 pkt 1 i § 5 pkt 2 uchwały zmieniającej, wykracza poza zakres określony w uchwale inicjującej procedurę przedmiotowej zmiany planu miejscowego, bowiem ustalenia dotyczące rysunku planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XII/123/2004 Rady Gminy Jadów z 27 stycznia 2004 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów.”, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej, jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego.

Jak wynika z treści ustaleń zawartych w **§ 2** uchwały Nr XXVI/208/21 Rady Gminy Jadów z 11 lutego 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów, „**Zmiany dotyczą wyłącznie tekstu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, uchwalonego uchwałą nr XII/123/2004 Rady Gminy w Jadowie z dnia 27 stycznia 2004r., w zakresie zapisów dotyczących parametrów zabudowy.**”.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., oraz w przypadku zmiany planu miejscowego z **art. 27** ustawy o p.z.p.

Sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło tym samym do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);

- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym zakresie (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

Podsumowując tę część uzasadnienia należy stwierdzić, że skoro ustalenia zawarte w: § 3, § 4 pkt 1 i § 5 pkt 2 uchwały zmieniającej, dotyczące rysunku zmiany planu, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego, to Rada Miasta i Gminy Jadów nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, a tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie należy dodać, iż **sporządzenie rysunku zmiany planu w skali 1:10000 jako załącznik nr 1**, o którym mowa w § 3 i § 4 pkt 1 uchwały zmieniającej, **stanowi istotne naruszenie przepisu art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.**, w brzmieniu: „*1. Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.*”, w związku z mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie i uznając w przedmiotowej sprawie możliwość dokonania zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów WYŁĄCZNIE w zakresie zapisów dotyczących parametrów zabudowy, o których mowa w § 2 uchwały intencyjnej Nr XXVI/123/21 Rady Gminy Jadów z 11 lutego 2021 r., **to w niniejszej sprawie Rada Miasta i Gminy Jadów była zobowiązana do dokonania zmiany tylko ustaleń części tekstowej planu miejscowego w zakresie parametrów zabudowy.**

Biorąc pod uwagę łącznie, mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przepisy **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...)*”

6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone do parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”, a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy,

co oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia ww. przepisów, sformułowanie ustaleń dotyczących wysokości zabudowy oraz geometrii dachów zawartych, m.in. w: § 5 pkt 9, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 33 uchwały zmieniającej, jako określenie parametrów zabudowy.

Natomiast, z ustaleń uchwały intencyjnej w żaden sposób nie wynika możliwość wprowadzenia nowego brzmienia, czy też zmiany zapisów dotyczących, zarówno wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, o którym mowa w treści § 5 pkt 35 uchwały zmieniającej, jak również:

- definicji zabudowy siedliskowej oraz DJP, o których mowa w treści § 5 pkt 1 uchwały zmieniającej;
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, o których mowa w treści § 5 pkt 3 uchwały zmieniającej;
- zasad ochrony środowiska, o których mowa w treści § 5 pkt 4, 16 uchwały zmieniającej;
- szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w treści § 5 pkt 5, 6, 7, 8, 14, 15, 17 uchwały zmieniającej;
- ogólnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w treści § 5 pkt 10, 11, 12 uchwały zmieniającej;
- rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, o których mowa w treści § 5 pkt 18 uchwały zmieniającej;
- przeznaczenia terenów, o których mowa w treści § 5 pkt 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34 uchwały zmieniającej;

- określenia układu komunikacyjnego, o którym mowa w treści § 5 pkt 36 uchwały zmieniającej.

Tym samym, przywołane powyżej ustalenia uznać należy za wykraczające poza zakres ustalony w uchwale o przystąpieniu, co oznacza również istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak i naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło zarówno do istotnego naruszenia zasad, istotnego naruszenia trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/117/25 Rady Miasta i Gminy Jadów z 18 czerwca 2025 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jadów*”, 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/