



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 lutego 2026 r.

WP-I.4131.9.2026

Rada Miejska w Cegłowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/144/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z 22 grudnia 2025 r. *„w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów””*.

Uzasadnienie

Na sesji 22 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Cegłowie podjęła uchwałę Nr XVII/144/25 Rady Miejskiej w Cegłowie *„w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów””*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 7 stycznia 2026 r. przy piśmie Wójta Burmistrza Miasta i Gminy Cegłów z 29 grudnia 2025 r., znak: AO.0711.XVII.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Cegłowie zawiadomienia z 23 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.9.2026.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje

uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której **integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem**. 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 do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura,** ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego. Wyznaczenie tych granic na załączniku 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, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. 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.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „*(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia*

- planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.*" (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „*Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.*" (publ. LEX nr 1134771);
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „*1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej*

mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 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, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi zatem 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, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, zarówno w treści uchwały, jak i na jej załączniku graficznym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, iż podejmując przedmiotową uchwałę dokonano kolejnej zmiany intencyjnej uchwały Nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z 21 czerwca 2022 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów””, zmienionej uchwałami Rady Miejskiej w Cegłowie:

- Nr LXVII/564/24 z 19 lutego 2024 r.;
- Nr XI/83/25 z 28 kwietnia 2025 r.;
- Nr XII/90/25 z 2 czerwca 2025 r.,

polegającej na dokonaniu **zmian załącznika graficznego, który pozostaje w sprzeczności z ustaleniami części tekstowej.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż uchwała Nr LXVIII/56/24 Rady Miejskiej w Cegłowie z 19 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dn. 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów”” wprowadziła nowy załącznik graficzny, który wyłączał z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmenty obszarów z granic sporządzanego projektu planu miejscowego.

Następnie uchwałą Nr XI/83/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z 28 kwietnia 2025 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dn. 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów”” **wprowadzono zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, zmiany dotyczące dopuszczenia etapowania**, co nastąpiło w ramach § 1 uchwały, w następującym brzmieniu:

„W uchwale nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dn. 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów”, zmienionej uchwałą nr LXVIII/564/24 Rady Miejskiej w Cegłowie z dn. 19 lutego 2024 r. wprowadza się następujące zmiany:

1. w § 1 po ust. 2 dodaje się ust. 3, 4 i 5 w brzmieniu:

„3. *Dopuszcza się możliwość 3-etapowego sporządzania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*

4. *Obszary dotyczące poszczególnych etapów określa załącznik graficzny do uchwały o którym mowa w ust. 2.*

5. *Uchwalenie poszczególnych etapów może nastąpić odrębnie, oddzielnymi uchwałami Rady Miejskiej w Cegłowie.*”

2. ***W uchwale nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dn. 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów”, zmienia się załącznik graficzny.***

Ze względu na omyłkę pisarską w załączniku graficznym ww. uchwały, Rada Miejska w Cegłowie podjęła uchwałę Nr XII/90/25 z 2 czerwca 2025 r. „w sprawie sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej”.

Z kolei podejmując uchwałę Nr XVII/144/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z 22 grudnia 2025 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów”” dokonano kolejnej zmiany załącznika graficznego, co wynika wprost ze sformułowania zawartego w § 1, w brzmieniu: „(...) zmienia się załącznik graficzny”, wyłączając kolejne obszary z projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które zostały wskazane na załączniku graficznym.

Powyższe oznacza, iż w ramach § 1 ust. 3 uchwały intencyjnej, dopuszczono możliwość etapowania sporządzania i uchwalania projektu planu miejscowego, podczas gdy nowy załącznik graficzny, wprowadzony na mocy § 1 uchwały Nr XVII/144/25, nie określa żadnych etapów, co oznacza, iż podejmując kolejną uchwałę zmieniającą doprowadzono do ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały przedstawieniowej.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro Rada Miejska w Cegłowie dopuściła sporządzanie i uchwalanie przyszłego planu miejscowego w etapach, to w sposób bezwzględny winna określić ww. etapy na załączniku graficznym, który to załącznik, zgodnie z wolą ustawodawcy, stanowi obligatoryjny element takiej uchwały. Powyższe oznacza, iż załącznik do uchwały Nr XVII/144/25 winien uwzględniać, a także określać granice takiego etapowania.

Z kolei w przypadku odstąpienia od etapowania, winna zostać zmieniona, bądź uchylona uchwała na mocy, której dokonano formalnego rozdzielenia procedury sporządzania, a w jego następstwie uchwalenia planu miejscowego.

W ramach postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru pismem z 14 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4130.25.2026, wezwał do złożenia wyjaśnień dotyczących etapowania projektu planu miejscowego. W odpowiedzi na powyższe Burmistrz Cegłowa pismem z 14 stycznia 2026 r. wskazał, że uchwała Nr XI/83/25 miała „(...) fakultatywny charakter (...)” oraz iż „(...) tutejszy organ sporządzający projekt planu miejscowego nie skorzystał z możliwości etapowania uchwalania projektu planu miejscowego na podstawie tejże uchwały.”. Ponadto gmina podkreśla, iż „(...) podjęta uchwała Nr XVII/144/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 22 grudnia 2025 roku nie stoi

w sprzeczności z ustaleniami uchwały Nr XI/83/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 28 kwietnia 2025 roku.”.

Tymczasem z przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., ale również art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że inicjatywa w zakresie uchwalenia planu miejscowego należy do rady gminy, która podejmuje uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowywania aktu prawa miejscowego, realizowaną następnie przez organ wykonawczy gminy. **Organ wykonawczy nie może, w sposób dowolny, decydować o obszarach uchwalenia planu oraz kolejności ich sporządzania i przedkładania do uchwalenia.**

Jeśli zatem rada gminy zamierzałaby dopuścić w obrębie obszaru, którego będzie dotyczyć przyszły plan miejscowy – opracowywanie tego planu w etapach, to winna podjąć stosowną uchwałę wskazującą ich granice. Granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale intencyjnej wiążą bowiem organy gminy w dalszej procedurze jego sporządzania i uchwalania, zaś z chwilą podjęcia takiej uchwały następuje rozdzielenie procedury sporządzania planu dla każdego etapu z osobna.

Ponownie przy tym wskazać należy, iż w przypadku gdy rada gminy decyduje się wycofać z odrębnego, wynikającego z etapowania, sporządzania planu miejscowego to winna derogować ustalenia, na mocy której dopuściła takie etapowanie, przy uwzględnieniu, iż uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego musi być spójna wewnętrzna, a także zawierać część graficzną, spójną z częścią tekstową.

Wskazać przy tym należy, iż w toku sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ stanowiący może zmieniać uchwałę związaną z przystąpieniem do sporządzania przyszłego aktu prawa miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały, w której zostaną określone granice obszaru objętego projektem tego planu. Skoro jedyną rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być ustalone w części tekstowej, jak i wyznaczone w części graficznej uchwały, w sposób jednoznaczny, umożliwiający wzajemne powiązanie obu części uchwały. **Jeżeli zatem intencją organu uchwalodawczego jest sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego w kilku częściach, to uchwała przystąpieniowa winna w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, określać granice każdego z etapów, z kolei zaś w przypadku braku etapowania organ uchwalodawczy winien derogować wszystkie ustalenia w tym zakresie.**

Należy pokreślić, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała taka

nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p.** Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, 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, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość co do granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, czy jak w przedmiotowej sprawie, granic etapowania.**

Reasumując, należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, w brzmieniu nadanym na podstawie uchwały Nr XVII/144/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z 22 grudnia 2025 r., **z uwagi na sprzeczność ustaleń załącznika graficznego uchwały zmieniającej z częścią tekstową uchwały intencyjnej w zakresie etapowania. Tym samym należy uznać, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

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 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).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i ust. 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 XVII/144/25 Rady Miejskiej w Cegłowie z 22 grudnia 2025 r. *„w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/386/22 Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Wiciejów”*”, 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/