



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.96.2026

Rada Miasta i Gminy Sienno

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, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/140/2026 Rady Miasta i Gminy Sienno z 30 marca 2026 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sienno”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 marca 2026 r. Rada Miasta i Gminy Sienno podjęła uchwałę Nr XXIV/140/2026 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sienno”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 14 ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 oraz art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 7 kwietnia 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-763c8b8f-0417-4874-920e-6946e1495942), przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Sienno z 7 kwietnia 2026 r., znak: EL.0711.8.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta i Gminy Sienno zawiadomienia z 17 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.96.2026.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z **9 stycznia 2026 r.**, znak: **WP-I.4131.275.2025**, stwierdzające nieważność uchwały

Nr **XXI/124/2025** Rady Miasta i Gminy Sienno z 8 grudnia 2025 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sienno*”, z uwagi na brak wyłączenia z obszaru objętego przyszłą zmianą planu, terenów objętych innymi obowiązującymi planami miejscowymi.

Dokonując oceny prawnej ponownie podjętej uchwały organ nadzoru wskazuje, iż 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmiany)**. 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, bądź jego zmianą, 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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: „I. 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, 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 (opcjonalnie jego zmiany). 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 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, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

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 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 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. 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy organ nadzoru wskazuje, że podjęta **uchwała zawiera błędne określenie granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego Miasta i Gminy Sienno**. Zgodnie bowiem z treścią § 1 ust. 1 i ust. 3 uchwały, określono, że: „1. *Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sienno zatwierdzonego uchwałą NR X/62/2003 Rady Gminy Sienno z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sienno (Dz.Urz. Woj. Maz. z 2003 r. nr 254 poz. 6730) (...)* 3. **Załącznikiem do niniejsze uchwały jest mapa pokazująca obszar, na którym obowiązuje uchwała NR X/62/2003 Rady Gminy Sienno z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sienno (Dz.Urz. Woj. Maz. z 2003 r. nr 254 poz. 6730) i stanowi jej integralną część.**”.

Tymczasem określając granice obszaru objętego zmianą nie uwzględniono faktu, iż obejmuje on również **tereny dla których obowiązują m.in. uchwały Rady Gminy Sienno:**

- Nr II/12/2018 z 30 listopada 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sienno dla miejscowości Ludwików” (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 4 grudnia 2018 r. poz. 11798);
- Nr II/13/2018 z 30 listopada 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Sienno dla miejscowości Wierzchowiska Pierwsze” (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 4 grudnia 2018 r. poz. 11797),

które uchyliły plan miejscowy będący przedmiotem zmiany.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.”.

Kluczowy w przedmiotowej sprawie jest zatem fakt, iż nie wyłączono z obszaru objętego przyszłą zmianą planu, m.in. terenów objętych ww. obowiązującymi planami miejscowymi, przy czym powyższe, stosownie do wymogów art. 14 ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w części graficznej.

Powyższe, stwarza po stronie organu uchwałodawczego konieczność uwzględnienia przy formułowaniu zarówno ustaleń części opisowej, jak i graficznej, uwzględnienia faktu, iż część obszaru objętego pierwotnym planem przestała mieć moc obowiązującą z uwagi na wejście w życie nowego planu miejscowego.

Tymczasem z samego załącznika graficznego wprost wynika, iż obszar zmiany planu miejscowego został wyznaczony w granicach całego obszaru objętego planem miejscowym przyjętym na podstawie uchwały Nr X/62/2003 Rady Gminy Sienno z 28 sierpnia 2003 r., a więc obejmuje on także obszary, dla których obowiązują inne plany miejscowe, zatwierdzone m.in. uchwałami Nr II/12/2018 z 30 listopada 2018 r. oraz Nr II/13/2018 z 30 listopada 2018 r.

Tym samym, zainicjowano procedurę planistyczną w odniesieniu do obszarów, dla których nie obowiązuje plan miejscowy przyjęty na podstawie uchwały Nr X/62/2003 Rady Gminy Sienno z 28 sierpnia 2003 r., z uwagi na fakt podjęcia uchwał w przedmiocie planu miejscowego pokrywających się częściowo z obszarem wskazanym w uchwale z 28 sierpnia 2003 r.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż wyznaczenie granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomości została objęta stosowną procedurą planistyczną. Tym samym, skoro wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego, to pozostawienie granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu w tym kształcie, uniemożliwi organowi wykonawczemu prawidłowe wykonanie czynności proceduralnych, związanych z trybem postępowania w sprawie zmiany planu miejscowego, a tym samym uchwała w obecnym kształcie staje się niewykonalna.

Ponadto, należy zauważyć, iż ustalenia **§ 1 ust. 2 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „2. Zmiany dotyczyć będą: 1) części tekstowej planu: - §9 ust. 8 pkt c, §10 ust. 7 pkt c, §12 ust. 4 pkt c, §17 ust. 8 pkt c, ust. §19 ust. 7 pkt g, w zakresie zmiany sposobu określenia kąta nachylenia dachów z "30-45%" na "30°-45°", - §9 ust. 8 pkt c, §10 ust. 7 pkt c, §12 ust. 4 pkt c, §17 ust. 8 pkt c, w zakresie zniesienia obowiązku sytuowania kalenicy głównej bryły dachu równoległe do drogi publicznej, dopuszczając dowolną orientację kalenicy względem drogi lub granicy działki.”, **wykraczają poza zakres uchwały intencyjnej, bowiem stanowią one de facto ustalenia, które winny znaleźć się w uchwale w sprawie zmiany planu miejscowego.**

Skoro zatem, to **wśród obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. wymienia m.in.:**

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do

parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.);

- sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów (*vide* art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p.),

to w tej sytuacji **rozpoczęta procedura planistyczna uniemożliwi podmiotom współpracującym przy tworzeniu aktu prawa miejscowego, a także mieszkańcom i właścicielom działek zainteresowanym ustaleniami tej zmiany planu miejscowego, faktyczny wpływ na treść ustaleń podlegających zmianom.**

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania zmiany planu miejscowego, **to dokonując kolejnych czynności proceduralnych 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 zatem możliwość, w odniesieniu do określonego obszaru i przedmiotu zmiany, odnosić swoje wnioski, uwagi, a także dokonywać stosowne uzgodnienia oraz wyrażać opinie. Innymi słowy, rozpoczęta procedura planistyczna w zakresie dokonywanej zmiany planu, nie może od razu przesądzać o brzmieniu dokonywanej zmiany, z pominięciem czynności planistycznych określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. W związku z takim brzmieniem uchwały przystąpieniowej, cała procedura planistyczna byłaby fikcją, bowiem na podstawie art. 15 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., uchwała zmieniająca nie mogłaby mieć innej treści aniżeli ta, która określona została wprost w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego.**

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Miasta i Gminy Sienno podejmując przedmiotową uchwałę naruszyła w sposób istotny art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

W tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego, na podstawie uchwały Nr XXIV/140/2026 Rady Miasta i Gminy Sienno z 30 marca 2026 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sienno”, która zawiera błędne określenie granic obszaru objętego przyszlą zmianą planu miejscowego, a także wykracza poza zakres uchwały intencyjnej.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że zmieniany plan miejscowy sporządzony został w trybie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.

z 1999 r. Nr 15 poz. 139, z późn. zm.). Ówczesne przepisy zawierały inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących regulacji. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu musi bowiem uwzględnić koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzyć one będą treść normatywną.

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 stwierdzenia 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 naruszającej art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 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 XXIV/140/2026 Rady Miasta i Gminy Sienno z 30 marca 2026 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Sienno”*, 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/