



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.95.2026

### Rada Miasta Mława

#### 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 XXV/250/2026 Rady Miasta Mława z 31 marca 2026 r. „w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla obszaru przy ul. Brukowej”, w części dotyczącej ustaleń § 3 w zakresie sformułowania: „(...) ust. 2. pkt 1 (...)”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 31 marca 2026 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XXV/250/2026 „w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla obszaru przy ul. Brukowej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37ec ust. 1 i art. 37ee 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.”.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, jak również przepis:

- art. 37ec ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego;
- art. 37ee ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym w negocjacjach poprzedzających zawarcie umowy urbanistycznej, o której mowa w art. 37ed ww. ustawy, bierze udział osoba wyznaczona przez radę gminy, a w przypadku gdy rada gminy nie wyznaczy takiej osoby - przewodniczący rady gminy.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie 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.), tj. z dniem 24 września 2023 r. ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w zakresie lokalizacji inwestycji, w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, zwanego dalej jako „ZPI”, który stosownie do dyspozycji art. 37ea ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej i jako taki stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kwestie dotyczące ZPI zostały uregulowane odpowiednio w przepisach art. 37ea – art. 37eg ustawy o p.z.p.

Jednocześnie ustawodawca w ramach art. 37n ust. 1 ustawy o p.z.p. przesądził, że **w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37m do zintegrowanego planu inwestycyjnego stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego, co oznacza, w braku odmiennej od planu miejscowego regulacji, konieczność zastosowania wprost kolejnych przepisów ustawy o p.z.p. w tym przepisów art. 14 – art. 21 oraz art. 23 - art. 37 ustawy o p.z.p.**

W świetle wprowadzonych zmian uchwała w przedmiocie ZPI jest podejmowana przez właściwą miejscowo radę gminy w warunkach uznania, co wynika wprost z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p., podobnie zresztą, jak w ramach takiego uznania podejmowania jest uchwała określająca osobę do udziału w negocjacjach poprzedzających zawarcie umowy urbanistycznej, przy czym w przypadku braku wyznaczenia takiej osoby, zgodnie z wolą ustawodawcy, osobą taką jest Przewodniczący Rady Miasta Mława.

Powyższa kwestia została wprost uregulowana w ramach art. 37ee ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W negocjacjach poprzedzających zawarcie umowy urbanistycznej bierze udział osoba wyznaczona przez radę gminy, a w przypadku gdy rada gminy nie wyznaczy takiej osoby - przewodniczący rady gminy.*”, podczas gdy w ramach regulacji zawartej w § 3 uchwały zawarto następujące ustalenia: „§3. *Do negocjacji, o których mowa w art. 37ee ust. 2. pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyznacza się Andrzeja Karpińskiego.*”, podczas gdy jednostka redakcyjna art. 37ee ustawy o p.z.p. nie zawiera żadnych wyliczeń, tj. zarówno ustępów (ust.), jak i punktów (pkt.).

Organ nadzoru wskazuje, iż nie może pozostawać w obrocie prawnym uchwała odwołująca się do nieistniejącej jednostki redakcyjnej przepisu prawnego na mocy, którego upoważniono osobę do dokonywania określonych czynności, w tym w zakresie ustanowionych praw i obowiązków wynikających z negocjacji poprzedzających zawarcie umowy urbanistycznej, a nadto pozostająca w oczywistej sprzeczności z podstawą prawną podjętej uchwały. Wprowadzenie w akcie prawnym przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Także z „(...)

*zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawny, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Akt taki powinien być bowiem sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie, a nadto winien być on zgodny i wydany w oparciu o konkretne i istniejące przepisy upoważniające do jego wydania. Tym samym nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, niewłaściwej jednostki redakcyjnej, bądź też wewnętrznie sprzeczny z pozostałymi ustaleniami uchwały.

Należy przy tym zauważyć, że formułując ustalenia aktu prawnego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Podjęta uchwała nie spełnia wymagań wynikających z ww. przepisów bowiem w części odwołuje się do nieistniejącego przepisu art. 37ee ust. 2. pkt 1 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia art. 37ee w związku z art. 37ed ustawy o p.z.p. oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności w części błędnie odwołującej się do niesiniejącego przepisu, przy zachowaniu komunikatywności pozostałych ustaleń uchwały wskazujących na możliwość jej wykonalności po wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność stwierdzonych naruszeń 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 konkretnych ustaleń zawartych w uchwale.

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 treść podjętej uchwały.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa*

*materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/250/2026 Rady Miasta Mława z 31 marca 2026 r. „w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla obszaru przy ul. Brukowej”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji 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/