



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 grudnia 2025 r.

WP-I.4131.235.2025

Rada Miejska w Iłży

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/143/2025 Rady Miejskiej w Iłży z 30 października 2025 r. *„w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenów związanych z lokalizacją elektrowni słonecznych”*.

Uzasadnienie

Na sesji 30 października 2025 r. Rada Miejska w Iłży podjęła uchwałę Nr XXII/143/2025 *„w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenów związanych z lokalizacją elektrowni słonecznych”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 37ec ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, winna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 6 listopada 2025 r. przy piśmie Burmistrza Iłży z 3 listopada 2025 r. znak: OR.0711.30.2025.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był m.in. art. 37ec ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

W tym miejscu należy zauważyć, 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 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 z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 ustawy o p.z.p. inwestor, do wniosku o uchwalenie ZPI, dołącza projekt tego planu, **który spełniać musi wszelkie wymogi zarówno co do zakresu regulacji, określanych mianem zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających m.in. z dyspozycji art. 15 ust. 1 – 3 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), jak też warunków formalnych co do wymaganego zakresu oraz skali projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (*quod vide* art. 37eb ust. 2 ustawy o p.z.p.).**

Ponadto ustawodawca określił szczególny tryb podjęcia uchwały w przedmiocie ZPI (*quod vide* art. 37eb – art. 37ef ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii organów opiniujących i uzgadniających projekt ZPI, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Należy przy tym zauważyć, iż zgodnie z art. 67a ust. 1 ustawy o p.z.p. organy właściwe do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego, a zatem również miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym ZPI (*quod vide* art. 2 pkt 22 w związku z art. 37ea ust. 3 ustawy o p.z.p.) tworzą oraz prowadzą, w tym aktualizują i udostępniają, zbiory danych przestrzennych w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2025 r. poz. 242) zwane dalej „zbiorami”, które obejmują dane przestrzenne tworzone dla tych aktów (*quod vide* art. 67a ust. 2 ustawy o p.z.p.). Obowiązek tworzenia i prowadzenia zbiorów danych przestrzennych w zakresie zagospodarowania przestrzennego

spoczywa na organach, które są właściwe do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego.

Jednocześnie przepis art. 67c ust. 1 ustawy o p.z.p. nakłada na organ sporządzający projekt aktu planistycznego szczegółowe obowiązki w zakresie tworzenia, a także aktualizowania danych przestrzennych dla właściwych aktów, przy czym dane te powinny być tworzone na etapie procedury sporządzenia projektu danego aktu planistycznego.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w zakresie nieuregulowanym dla ZPI stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o p.z.p., to uznać należy, iż nieodłącznym elementem uchwały inicjującej proces sporządzania planu miejscowego, w tym także ZPI, winno być jednoznaczne wskazanie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, tj. także ZPI (*quod vide* art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 37n oraz art. 37ec ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Obowiązek jednoznacznego określenia danych przestrzennych obejmujących lokalizację przestrzenną obszaru objętego ZPI wynika również z dyspozycji art. 67c ust. 1 w związku z art. 67a ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Iłży w ramach § 1 ust. 1 uchwały wyraziła „*zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenów związanych z lokalizacją elektrowni słonecznych, którego projekt został załączony do wniosku.*”.

Co więcej, zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały, ustalono, że: „*2. Dopuszcza się etapowanie opracowania planu oraz uchwalenie planu dla części terenów objętych załączonym do wniosku projektem planu.*”.

Podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała nie tylko nie zawiera załącznika graficznego delimitującego granice obszaru objętego przyszłym ZPI (wymóg art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 37n i art. 37ec ust. 1 ustawy o p.z.p.), ale również słowny opis nie precyzuje jaki obszar ma być nią objęty.

Jednocześnie Rada Miejska w Iłży dopuściła etapowe opracowanie oraz uchwalenie ZPI dla części terenów objętych załączonym do wniosku projektem planu (*quod vide* § 1 ust. 2 uchwały), nie określając w żaden sposób granic poszczególnych etapów, pozostawiając tym samym pełną dowolność w tym zakresie.

Tymczasem wyrażenie zgody na przystąpienie do sporządzenia ZPI oznacza kierunkową zgodę na rozpoczęcie procedury zmierzającej do przyjęcia planu miejscowego, stąd konieczność sprecyzowania do jakiego obszaru odnosi się ta procedura, tym bardziej, iż funkcja informacyjna wobec zarówno lokalnej społeczności, jak i instytucji oraz organów właściwych do opiniowania i uzgadniania planu ograniczona jest do ogłoszeń o przekazaniu wniosku do rady gminy i publikacji

w BIP. Innymi słowy, skoro podjęcie uchwały w trybie art. 37ec ust. 1 ustawy o p.z.p. rozpoczyna proces sporządzania ZPI, w tym obliguje do podjęcia określonych czynności, o których mowa w art. 37ec ust. 2 ustawy o p.z.p., to musi określać obszar objęty ZPI. Co więcej nie tylko Rada Miejska w Iłży, ale również inni zainteresowani, winni mieć świadomość jakiego obszaru dotyczy procedura sporządzania szczególnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 37ec ust. 6 ustawy o p.z.p. „*W przypadku gdy zintegrowany plan inwestycyjny dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz nie dotyczy warunków określonych w art. 27b ust. 2: 1) wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje czynności określone w ust. 1 bez wyrażenia przez radę gminy zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego;”*.

Jednakże z przedmiotowej uchwały nie wynika jednoznacznie, czy zintegrowany plan inwestycyjny dotyczyć będzie wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe, bowiem wskazano jedynie, iż zakres tego planu dotyczyć będzie *terenów związanych z lokalizacją elektrowni słonecznych*. Mając jednak na uwadze fakt, iż Rada Miejska w Iłży podjęła przedmiotową uchwałę, uznać należy, iż zintegrowany plan inwestycyjny obejmować będzie nie tylko obszar inwestycji głównej, ale również uzupełniającej, stosownie do art. 37ea ust. 2 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. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 37n i art. 37ec ust. 1 ustawy o p.z.p., a także do istotnego naruszenia art. 67c ust. 1 w związku z art. 67a ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w związku z brakiem określenia granic obszaru objętego przyszłą uchwałą w przedmiocie ZPI, co uniemożliwia również stworzenie danych przestrzennych, do których się one mają odnosić.

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 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 treść podjętej uchwały, która nie zawiera granic obszaru objętego przestąpieniem do sporządzania ZPI. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/143/2025 Rady Miejskiej w Iłży z 30 października 2025 r. „*w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla terenów związanych z lokalizacją elektrowni słonecznych*”, 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/