



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.154.2026

Rada Gminy Lelis

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 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/224/2026 Rady Gminy Lelis z 25 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 52 położonej w miejscowości Gnaty, gmina Lelis.

Uzasadnienie

Na sesji 25 maja 2026 r. Rada Gminy Lelis podjęła uchwałę Nr XXVIII/224/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 52 położonej w miejscowości Gnaty, gmina Lelis.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż w tym przypadku organ wykonawczy gminy miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej po wydanym przez Wojewodę Mazowieckiego rozstrzygnięciu nadzorczym z 29 kwietnia 2026 r., znak WP-I.4131.81.2026, stwierdzającym nieważność w całości uchwały Nr XXV/202/2026 Rady Gminy Lelis z 27 marca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 52 położonej w miejscowości Gnaty, gmina Lelis. Podejmując na nowo uchwałę Nr XXVIII/224/2026 Rady Gminy Lelis z 25 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 52 położonej w miejscowości Gnaty, gmina Lelis nie został jednak przywołany

w podstawie prawnej tej uchwały, ww. przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. umożliwiający kontynuowanie procedury planistycznej po wydanym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 29 maja 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Lelis z 28 maja 2026 r. znak: OR.0711.41.2026, za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-4f05561f-2b87-4aca-a4e7-90260821594b).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały Nr **XXVIII/224/2026** Rady Gminy Lelis z 25 maja 2026 r., podjętej *de facto* w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lelis zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.154.2026. Ponadto Wojewoda Mazowiecki wystąpił pismem z 10 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.734.2026, do Wójta Gminy Lelis w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego dotyczącego wskazania jakie czynności proceduralne ponowiono w związku z podjęciem przedmiotowej uchwały wraz z przekazaniem niezbędnych dokumentów potwierdzających ponawiane czynności.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. *„Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu ogólnego lub planu miejscowego stanie się prawomocne, czynności, o których mowa w art. 13i i art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu ogólnego lub planu miejscowego z przepisami prawnymi.”*

Organ nadzoru wskazuje, że 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 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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego 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 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 istotnego naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W tym przypadku należy ponownie podkreślić, że skoro Rada Gminy Lelis zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr LXI/417/2024 z 29 lutego 2024 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu 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.), zwaną dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 w związku z art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację. Zgodnie zatem z treścią art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia nadzorczego z 8 kwietnia 2025 r. znak WP-I.4131.81.2026 (doręczone 29 kwietnia 2026 r., identyfikator wiadomości: PPSA-E-77813931-5966-498e-a2e5-d64c7b6300ee), stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXV/202/2026 Rady Gminy Lelis z 27 marca 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 52 położonej w miejscowości Gnaty, gmina Lelis”, organ wykonawczy gminy winien ponownie w niezbędnym zakresie, czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. (pełny zakres) tj.:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu

miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);

- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- **przeprowadzić konsultacje społeczne**, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (**art. 17 pkt 13** ustawy o p.z.p.);
- **ponowić w niezbędnym zakresie czynności**, w trybie **art. 17 pkt 13a i pkt 13b** ustawy o p.z.p.;
- **przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem**, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu wymagających ponowienia uzgodnień – czynności o których mowa w art. 17 pkt 5a, pkt 6 lit. b, pkt 9 lit. b pkt 13c i 14 ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Na szczególną uwagę w niniejszej sprawie zasługuje wyrok WSA w Warszawie z 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 97/12 ze skargi Wojewody Mazowieckiego na **uchwałę Rady Gminy Stare Babice** z 4 sierpnia 2011 r. Nr IX/58/11: „(...) **Jednocześnie, według art. 27 powołanej ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim one są uchwalane. Cytowany przepis dotyczy planu miejscowego bez wskazania na jego obowiązywanie dlatego przepis ten znajduje zastosowanie wobec planu miejscowego już uchwalonego, nawet jeżeli plan ten nie został jeszcze opublikowany i nie wszedł w życie. Skoro bowiem plan miejscowy jest uchwalany w ustawowo określonej procedurze ze względu na m.in. na swój charakter normatywny, to zmiana**

tego planu już uchwalonego może nastąpić jedynie w takiej samej procedurze, w jakiej następuje jego opracowanie i uchwalenie – zgodnie z cytowanym wyżej art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 9 lipca 2010 r. sygn. akt II SA/Kr 462/10 stwierdził, iż: „Przepis art. 28 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (w niniejszym przypadku wyrok sądu administracyjnego) stwierdzające nieważność planu miejscowego stanie się prawomocne, czynności, o jakich mowa w art. 17 u.p.z.p. "ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu (...) planu z przepisami prawnymi". Dla analizowanej tu sprawy z cyt. przepisu wynikają ważne konsekwencje. **Po pierwsze, wynika z niego, że cała procedura planistyczna przenosi się z powrotem z rady do burmistrza, gdyż to on jest obowiązany - wg art. 17 u.p.z.p. - ponowić określone czynności. Po drugie, obowiązek ponowienia tych czynności nie wynika z wydanego wyroku sądowego (także rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody), ale z samej regulacji u.p.z.p.** Treść uzasadnienia wyroku sądu i przyczyny stwierdzenia przez sąd nieważności poprzedniej uchwały o planie miejscowym powinny być oczywiście wzięte pod uwagę, ale - inaczej niż to ma miejsce przy wydawaniu decyzji administracyjnych - dalsze obowiązki organu nie wynikają z tego wyroku ani ze związania jego treścią, tylko wynikają z ustawy. Po trzecie mamy tu do czynienia z działaniami administracyjnoprawnymi, które muszą być podejmowane na podstawie stanu faktycznego i stanu prawnego, istniejących w momencie ich podejmowania. Dlatego ponowienie czynności, o jakich mowa w cyt. przepisie i ocena "niezbędności zakresu", w jakim mają być one powtórzone, musi brać pod uwagę zmiany stanu faktycznego i prawnego, jakie zaszły od momentu wydania poprzedniej, unieważnionej uchwały o planie miejscowym.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 515/15 wskazał, iż: „(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze

ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. **Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).” (publik. LEX nr 1934455).

W wyroku z 10 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2430/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż: „Podjmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu, słusznie wskazuje strona skarżąca, że doszło do naruszenia art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego przez Wójta Gminy Z., bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Sąd po dokonaniu analizy tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] podzielił zarzuty skargi. Z analizy tej wynika, że w tekście planu wprowadzono następujące zmiany: (...). W ocenie Sądu, z powyższych zestawień wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Są one konsekwencją zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Podkreślenia wymaga, że wprowadzone zmiany dotyczyły: przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, w tym linii zabudowy, a także ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, jak również zmian w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że w zaistniałej sytuacji konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. Zdaniem Sądu, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. W niniejszej sprawie, dokonane zmiany nie miały charakteru jednostkowego, niewywierającego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Wprowadzone zmiany miały charakter ogólny i mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W tym

zakresie powtórzenie czynności planistycznych należało uznać za konieczne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1426/12, LEX nr 1234142). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy Z., że wprowadzone zmiany miały charakter: nieistotny, doprecyzowujący, porządkowy, mający na celu zwiększenie czytelności planu miejscowego. Sąd uwzględnił w ocenie wprowadzonych zmian kryteria: bardzo dużej skali zmian, stopnia modyfikacji treści planu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że "Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2360/14, LEX nr 2083492). Nie można także zgodzić się z argumentem organu gminy, że wprowadzenie zmian doprecyzowujących i zwiększających czytelność ustaleń planu nie wymagało ponowie czynności planistycznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzi liczne pojęcie techniczne, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów planu. Nakłada to na organ gminy zachowanie szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi zmianami, nawet jeżeli w ocenie organu gminy mają one charakter doprecyzowujący przepisy planu. Brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, ograniczył w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak rozumiana partycypacja publiczna w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach społeczności lokalnej. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że zaskarżona uchwała w części

skazanej w sentencji wyroku jest sprzeczna z prawem na skutek istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Joanna Dziedzic-Bukowska [w] K. Buczyński, J. Jaworski, J. Dziedzic-Bukowska *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Komentarz do art. 28, Teza 24 Komentarz LEX, publik. Lexis/Nexis 2014: „*Art. 28 ust. 2 wskazuje na dodatkowe obowiązki organu wykonawczego gminy, które powstają w wyniku uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody stwierdzającego nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu lub studium. **W sytuacji wyeliminowania z obrotu prawnego, na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego, planu miejscowego lub studium organ wykonawczy gminy zobowiązany jest do powtórzenia czynności proceduralnych, o których mowa w art. 11 i 17 w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.**”*
- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, Teza 9 do art. 28: „*Skutkiem uprawomocnienia się orzeczenia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały jest jej derogacja, w komentowanym przypadku derogacja studium czy planu miejscowego. Tymczasem komentowany przepis nakłada obowiązek kontynuowania procedury określonej odpowiednio w art. 11 albo 17 u.p.z.p. i powtarzania czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi. Tym samym przepis ten tworzy sytuację prawną, w której projekt studium (planu), który przestał być projektem z chwilą podjęcia uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 (albo odpowiednio art. 20 ust. 1 u.p.z.p.), dalej znajduje się w fazie procedury planistycznej, a na organach gminy ciąży powinność doprowadzenia tej procedury do przyjęcia aktu prawnego zgodnie z właściwymi przepisami u.p.z.p.*”

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych, analogicznie jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia właściwej procedury planistycznej. Brak przeprowadzania konsultacji społecznych w stosunku do zmienionego w istotny sposób projektu planu

miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Po wprowadzeniu zmian, nie dokonując ponowienia jakiegokolwiek czynności proceduralnych, zmieniony w sposób istotny, projekt planu miejscowego został przedłożony Radzie Gminy Lelis do uchwalenia, a następnie przez nią przyjęty.

Wójt Gminy Lelis w piśmie z 11 czerwca 2026 r. znak: IR.6722.14.2024, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 10 czerwca 2026 r. znak: WP-I.4131.734.2026, wskazał, iż *„Należy zauważyć, że wprowadzone zmiany w żaden sposób nie rozszerzają treści planu, a jedynie zawężają wcześniejsze ustalenia. (...) Wobec powyższego brak było podstaw do ponawiania konsultacji społecznych”*.

Wprowadzone zmiany dotyczą przede wszystkim:

- ustalenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla terenu PEF;
- zmiany przeznaczenia terenów oznaczonych uprzednio symbolami: 1MN-RZM-U i 2MN-RZM-U.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotne zmiany wprowadzone przez organ wykonawczy gminy dotyczące zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, to konieczne było przeprowadzenie konsultacji społecznych zmienionego projektu planu, po to, by każdy kto będzie zainteresowany projektowanymi rozwiązaniami przestrzennymi miał możliwość odniesienia się do nich. Postępując w inny sposób **naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. 28 ust. 2 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.**

Zaniechanie ponowienia konsultacji społecznych oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt przedstawiony w czasie konsultacji społecznych, które miały miejsce w dniach od 28 stycznia 2026 r. do 26 lutego 2026 r., a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.

Organ nadzoru wskazuje, iż poprzez brak przeprowadzenia konsultacji społecznych zmienionego projektu planu, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsporne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona, czy wręcz uniemożliwiona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. **Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany**

ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

W tej sytuacji uznać należy, iż osoby zainteresowane ustaleniami planu, pozbawione zostały w ten sposób ochrony swoich interesów (kwestia partycypacji społecznej w procedurze tworzenia planu miejscowego). Zgodnie bowiem z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwość organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić należy uwagę na fakt, iż interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. **W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

Istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego (lub jego zmiany) 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 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 powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/224/2026 Rady Gminy Lelis z 25 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o numerze ewidencyjnym 52 położonej w miejscowości Gnaty, gmina Lelis, 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/