



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 lutego 2026 r.

WP-I.4131.5.2026

Rada Gminy Gózd

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 XII/105/2025 Rady Gminy Gózd z 29 grudnia 2025 r. *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Gózd”*, w zakresie ustaleń § 1 ust. 3.

Uzasadnienie

Na sesji 29 grudnia 2025 r. Rada Gminy Gózd podjęła uchwałę Nr XII/105/2025 *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Gózd”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 12 stycznia 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Gózd z 5 stycznia 2026 r., znak: RG.0150.01.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Gózd zawiadomienia z 16 stycznia 2026 r., znak: WP-I.4131.5.2026.

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

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

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem**. Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. **Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura**, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego. Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

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

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

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

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

Uchwała intencyjna stanowi zatem podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan** lub jego zmiana, **powinien być zgodny z tą uchwałą**. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też **określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym** lub jego zmianą, **winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania, zarówno w treści uchwały, jak i na jej załączniku graficznym**.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż zgodnie z treścią ustaleń zawartych w § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*1. Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Gózd. 2. Załączniki graficzne od 1 do 19, stanowią integralne części uchwały.”.*

Jednocześnie, w ramach ustaleń § 1 ust. 3 tej samej uchwały, Rada Gminy Gózd, **dopuszcza możliwość odrębnego, a tym samym etapowego sporządzania i uchwalania planu miejscowego, nie określając w ogóle granic poszczególnych etapów.**

Tymczasem, z załączników graficznych numer: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 i 19, stanowiących integralne części uchwały, wynika, że przystąpiono do sporządzenia planu miejscowego, którego granice obejmują część gminy Gózd. **Powyższe oznacza, że Rada Gminy Gózd dopuszcza sporządzanie i uchwalanie przyszłego planu miejscowego w etapach, nie określając w żaden sposób liczby etapów sporządzania planu, ani granic poszczególnych etapów**, pozostawiając tym samym pełną dowolność w tym zakresie. **Tym samym, ustalenia § 1 ust. 3 uchwały, nie znajdują żadnego odzwierciedlenia na załącznikach graficznych.**

Z przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że inicjatywa w zakresie uchwalenia planu miejscowego należy, m.in. do rady gminy, która podejmuje uchwałę w sprawie przystąpienia do opracowywania aktu prawa miejscowego. Następnie, uchwała intencyjna jest realizowana przez organ wykonawczy gminy, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. **Tym samym należy stwierdzić, że organ wykonawczy gminy nie może w sposób dowolny, decydować, zarówno o granicach obszarów uchwalenia planu, jak również o kolejności ich sporządzania i przedkładania do uchwalenia.**

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

W ocenie organu nadzoru, treść § 1 ust. 3 uchwały Nr XII/105/2025 z 29 grudnia 2025 r. ogranicza zatem samodzielność i narusza swobodę decydowania przez Radę Gminy Gózd o losach zainicjowanej procedury planistycznej, wbrew regulacji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. Mając przy tym na względzie, że ani z treści uchwały intencyjnej, ani z jej załączników graficznych nie wynika, których obszarów będą dotyczyć kolejne etapy, należy uznać, iż § 1 ust. 3 kwestionowanej uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. W zaistniałym stanie rzeczy nie jest wiadomym, jakich faktycznie granic obszarów przedstawionych na załącznikach od nr 1 do nr 19, będą dotyczyły ewentualne etapy, ani nawet ile takich etapów będzie.

Wskazać przy tym należy, iż skoro jedyną rolą uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego jest określenie granic tego planu, to granice te muszą być ustalone zarówno w części tekstowej, jak i wyznaczone w części graficznej uchwały, w sposób jednoznaczny, umożliwiający wzajemne powiązanie obu części uchwały. Jeżeli zatem intencją organu uchwalodawczego jest sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego w kilku etapach, to uchwała intencyjna winna w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, określać granice każdego z tych etapów oraz ich liczbę.

Należy pokreślić, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami przyszłego planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość, jakie są w tym przypadku faktyczne granice ewentualnych etapów objętych przyszłym planem miejscowym, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru poszczególnych etapów, odnosić będą swoje

wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, w tym przypadku określenie granic poszczególnych etapów, to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, czy też granic poszczególnych etapów jego sporządzania.

Reasumując, należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, w brzmieniu nadanym na podstawie uchwały Nr XII/105/2025 Rady Gminy Gózd z 29 grudnia 2025 r., z uwagi na sprzeczność jej ustaleń zawartych w § 1 ust. 3, z załącznikami graficznymi, bowiem nie określają one jakichkolwiek granic etapów sporządzanego planu miejscowego, których miałyby ewentualnie dotyczyć. Tym samym należy uznać, iż § 1 ust. 3 kwestionowanej uchwały istotnie narusza art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Stwierdzenie nieważności ustaleń § 1 ust. 3 uchwały, nie uniemożliwia rozpoczęcia prac planistycznych w odniesieniu do całego obszaru określonego na załącznikach graficznych od nr 1 do nr 19, stanowiących integralne części uchwały, a w przypadku konieczności zawężenia obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bądź wyznaczenie etapów jego sporządzania, możliwe jest podjęcie uchwały zmieniającej pierwotne przystąpienie, uwzględniając wytyczne zawarte 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).*”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XII/105/2025 Rady Gminy Gózd z 29 grudnia 2025 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Gózd*”, 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.

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/