WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 października 2026 r.

WP-I.4131.299.2026

Rada Miejska w Grójcu

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, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/308/26 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 września 2026 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca uchwalonego uchwałą nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r.*, w odniesieniu do ustaleń § 1 pkt 1, w zakresie sformułowania wprowadzonego w § 19 ust. 3 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„(...) i 3553/43 (...)”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 września 2026 r. Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę Nr XXXV/308/26 *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca uchwalonego uchwałą nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 28 września 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-b76ae94c-a02c-4930-ac54-c250e9492288) przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z 28 września 2026 r., znak: WGP.6721.8.2025.ID, zaś drugi egzemplarz uchwały wraz z uzupełnieniem dokumentacji, w wersji elektronicznej, doręczono 1 października 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-80528e61-66bd-4117-8c2f-236f07f07242) przy piśmie tego samego organu z 1 października 2026 r., znak: ZRM.0711.14.3.2026M.L.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Grójcu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 października 2026 r., znak: WP-I.4131.299.2026. Ponadto, organ nadzoru przeprowadził tzw. postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 15 października 2026 r., znak: WP-I.4130.1265.2026, wnosząc o przekazanie jednoznacznych wyjaśnień dotyczących nieistniejącej działki ewidencyjnej oznaczonej numerem **3553/43** z obrębu Grójec w mieście Grójec, o której mowa w treści **§ 1 pkt 1** ww. uchwały zmieniającej.

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 ustawowych 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 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 (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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 terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmianie). 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 (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy lub jego zmianę (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), a 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 (opcjonalnie jego zmiany), gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) 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.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., który został przywołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, również 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 którejś 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 **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają 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, zdaniem organu nadzoru, 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.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią ustaleń § 1 ust. 1, ust, 2 i ust. 3 uchwały intencyjnej Nr XXI/193/25 z 18 września 2025 r., określono, że: *„§ 1. 1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części miasta Grójca , uchwalonego Uchwałą Nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r. (Dz.Urz.Woj.Maz. z dnia 14 lutego 2014 r., poz. 1440) w części tekstowej. 2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w § 1 ust. 1 obejmować będzie ustalenia* ***§ 19 ust. 3 oraz § 142 ust. 2****. 3.* ***Obszar objęty uchwałą przedstawiony został na załącznikach graficznych nr 1 i nr 2.****"*, przy czym **załącznik graficzny nr 2** przedstawia obszar objęty przyszłą zmianą planu miejscowego w granicach działek ewidencyjnych oznaczonych numerami 3353/49 i **3353/3** z obrębu miasta Grójec, które są usytuowane w ramach terenu oznaczonego w uchwale zmienianej, symbolem MW4.

Tym samym stwierdzić należy, iż w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany części tekstowej obowiązującego planu miejscowego, przyjętego uchwałą **Nr XLVIII/368/14** Rady Miejskiej w Grójcu z 20 stycznia 2014 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części miasta Grójca,* opublikowanego 14 lutego 2014 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego poz. 1440, **w zakresie konkretnych jednostek redakcyjnych uchwały, tj. § 19 ust. 3 i § 142 ust. 2,** dotyczących działek ewidencyjnych oznaczonych, odpowiednio, numerami:

- 3353/49 i **3353/3** z obrębu miasta Grójec, usytuowanych w ramach terenu oznaczonego symbolem MW4;
- 68/4 z obrębu miasta Grójec, usytuowanej w ramach terenu oznaczonego symbolem UUM1.

Jednocześnie należy podkreślić, że skoro Rada Miejska w Grójcu zainicjowała proces sporządzania przedmiotowej zmiany planu miejscowego uchwałą Nr XXI/193/25 z **18 września 2025 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, tj. 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.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej zmiany planu miejscowego stwierdzono, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., z uwagi na wykroczenie ustaleń uchwały zmieniającej, poza granice obszaru objętego przystąpieniem do projektu tej zmiany planu, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również o naruszeniu właściwości organów.

Zgodnie bowiem z treścią **§ 1 pkt 1** uchwały zmieniającej, określono, że: *„W uchwale Nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r. zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący obszar części miasta Grójca* ***wprowadza się następujące zmiany: 1) § 19 ust. 3 otrzymuje brzmienie*** *„3. Ustala się minimalną wielkość działki lub działek, stanowiących jedną posesję, przewidywanych pod zabudowę nowym budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym - 1500 m^2, zastrzeżenie powyższe nie dotyczy działek ewidencyjnych nr 3353/49 i **3553/43** w jednostce MW4 na których nie ustala się minimalnej wielkości działki lub działek pod zabudowę nowym budynkiem mieszkalnym.”;”*, podczas gdy **załącznik graficzny nr 2 stanowiący integralną część uchwały intencyjnej** przedstawia jako obszar objęty granicami przyszłej zmiany planu miejscowego, m.in. działkę ewidencyjną oznaczoną numerem **3353/3** z obrębu miasta Grójec, która jest usytuowana w ramach terenu oznaczonego w uchwale zmienianej, symbolem MW4, nie zaś działkę ewidencyjną oznaczoną numerem **3553/43**. **Dodatkowo należy**

zauważyć, iż działka ewidencyjna oznaczona numerem 3553/43 z obrębu miasta Grójec nie istnieje.

Powyższe znajduje również swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Gminy i Miasta Grójec z 16 października 2026 r. znak: WGP.6721.8.2025.ID, przekazanych w ramach postępowania wyjaśniającego, **z których wprost wynika, że:** *„W odpowiedzi na pismo z dnia 15 października 2026 r., znak WP-I.4130.1265.2026, dotyczące oznaczenia działki ewidencyjnej nr 3553/43 w § 1 pkt 1 uchwały nr XXXV/308/26 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 24 września 2026 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca, uprzejmie* ***wyjaśniam, że wskazanie powyższego numeru nastąpiło wskutek oczywistej omyłki pisarskiej. Zgodnie z danymi ewidencji gruntów i budynków działka ewidencyjna nr 3553/43 nie istnieje, natomiast prawidłowy numer działki objętej przedmiotową zmianą planu miejscowego to 3353/3.*** *(...)* ***Błędne oznaczenie działki nr 3553/43 w § 1 pkt 1 uchwały nr XXXV/308/26 stanowi zatem omyłkę o charakterze pisarskim****, niewynikającą ze zmiany zamierzonego zakresu przestrzennego opracowania. (...)”.*

W związku z powyższym, organ nadzoru ponownie wskazuje, że sporządzając przedmiotową zmianę planu miejscowego, **Rada Miejska w Grójcu wykroczyła poza zakres określony uchwałą intencyjną Nr XXI/193/25 z 18 września 2025 r.**, bowiem zgodnie z załącznikiem graficznym **nr 2** stanowiącym integralną część ww. uchwały intencyjnej, obszar objęty granicami przyszłej zmiany planu miejscowego, obejmuje m.in. działkę ewidencyjną oznaczoną numerem **3353/3** z obrębu miasta Grójec, która jest usytuowana w ramach terenu oznaczonego w uchwale zmienianej, symbolem MW4, nie zaś działkę ewidencyjną oznaczoną numerem **3553/43**.

Mając zatem na uwadze fakt, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, to oznacza w tym przypadku, iż uchwalona zmiana planu miejscowego, powinna być zgodna z tą uchwałą.

Sporządzając przedmiotową zmianę planu miejscowego niezgodnie z uchwałą o przystąpieniu, doszło tym samym do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza granice obszaru określone w uchwale intencyjnej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych granic obszaru aniżeli określała to uchwała intencyjna;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innych granicach obszaru objętego tą zmianą planu.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem zgodnie z przywołaną powyżej uchwałą intencyjną w przedmiotowej zmianie planu miejscowego, **brak możliwości zamieszczania ustaleń dotyczących działki ewidencyjnej oznaczonej, w sposób nieprawidłowy, numerem 3553/43** z obrębu miasta Grójec, **która nie istnieje**, zamiast działki ewidencyjnej oznaczonej numerem **3353/3, która została przedstawiona na załączniku graficznym nr 2 do uchwały intencyjnej, jako obszar objęty przyszłą zmianą tego planu**.

Tym samym należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., z uwagi na wykroczenie poza obszar objęty granicami przystąpienia do projektu zmiany planu miejscowego, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, jak również o naruszeniu właściwości organów.

Kwestia sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), niezgodnie z uchwałą intencyjną była, m.in. przedmiotem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXII/448/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 29 czerwca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Podkreślenia wymaga, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zainicjowała procedurę planistyczną i wyznaczyła także zakres terytorialny planu miejscowego (w granicach określonych w załącznikach do tej uchwały) i z tego względu ukształtowała ona przebieg dalszej procedury planistycznej. Wskazać należy również, że* ***w uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wyniknęłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie.*** *W przeciwnym razie, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale (por. wyrok WSA w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., II SA/GI 607/11, LEX nr 1134771). Powyższe stanowi, zdaniem Sądu, istotne naruszenie zasad sporządzania planu, a także naruszenie trybu postępowania czyli sekwencji czynności, jakie zobowiązane są podjąć organy gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu. Poszerzenie granic planu zagospodarowania przestrzennego dokonane przez organ w zaskarżonej uchwały o obszar nie objęty uchwałą intencyjną (uchwałą o przystąpieniu)*

stanowi istotne naruszenie trybu uchwalenia zmiany planu, określonego w wymienionych przepisach art. 14 i art. 17 u.p.z.p. (...)".

Nie kwestionując przy tym faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy zauważyć, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

W kontekście przedmiotu regulacji zmiany planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Grójcu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę

kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”*. Dokonując zmiany w obowiązującym planie miejscowym, organy Gminy i Miasta Grójec powinny również przestrzegać zasad określonych w: § 82, § 85 ust. 1 oraz § 87 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia.

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.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż **Rada Miejska w Grójcu wykroczyła poza zakres określony uchwałą intencyjną Nr XXI/193/25 z 18 września 2025 r., poprzez zamieszczenie**

ustaleń dla nieistniejącej działki ewidencyjnej oznaczonej numerem 3553/43 z obrębu miasta Grójec, zamiast dla działki ewidencyjnej oznaczonej numerem **3353/3,** która została przedstawiona jako obszar objęty przyszłą zmianą tego planu, na załączniku graficznym nr 2 do uchwały intencyjnej, w tym przypadku doszło do istotnego naruszenia dyspozycji art. 27 oraz art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP, a także § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, § 87 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", które stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów 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 (tak: 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. 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 stwierdzania 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 izbom 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 XXXV/308/26 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 września 2026 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca uchwalonego uchwałą nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r.*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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/