

**UCHWAŁA NR XXIX/249/26  
RADY MIEJSKIEJ W MSZCZONOWIE**

z dnia 25 lutego 2026 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na czynności Burmistrza Mszczonowa**

Na podstawie art. 18b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153<sup>[1]</sup>) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) Rada Miejska uchwala, co następuje:

**§ 1.** Uznaje się za bezzasadną skargę radnego Rady Miejskiej w Mszczonowie Jakuba Gawłowskiego wniesioną w zakresie działalności Burmistrza Mszczonowa.

**§ 2.** Uzasadnienie rozpatrzenia skargi zawiera załącznik do uchwały.

**§ 3.** Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie do powiadomienia Skarżącego o sposobie załatwienia skargi.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej w Mszczonowie

**Waldemar Suski**

---

<sup>[1]</sup> zmiana ustawy została opublikowana w Dz. U. z 2025r. poz. 1436

Załącznik do uchwały nr XXIX/249/26

Rady Miejskiej w Mszczonowie

z dnia 25 lutego 2026r.

### Uzasadnienie

W dniu 31 grudnia 2025 r. radny Rady Miejskiej w Mszczonowie Jakub Gawłowski wniósł skargę do Wojewody Mazowieckiego na czynności Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie oraz Burmistrza Mszczonowa wraz z wnioskiem o zastosowanie działań dyscyplinujących.

Wojewoda Mazowiecki uznał się za organ niewłaściwy do rozpatrzenia w/w skargi w zakresie działalności Burmistrza Mszczonowa i pismem z dnia 7 stycznia 2026 r. przekazał do Rady Miejskiej w Mszczonowie skargę radnego Jakuba Gawłowskiego z dnia 31.12.2025 r. **w zakresie dotyczącym działalności Burmistrza Mszczonowa.**

W skardze radnego Jakuba Gawłowskiego (dalej zwany także Skarżącym) przekazanej Radzie Miejskiej w Mszczonowie przez Wojewodę Mazowieckiego do rozpoznania pismem z dnia 07.01.2026 r., w części dotyczącej zarzutów odnoszących się do działalności Burmistrza Mszczonowa, Skarżący zarzucił Burmistrzowi Mszczonowa naruszenie art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej ustawa opizp) oraz art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym (dalej ustawa o sg) oraz art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej kpa) poprzez:

1) doprowadzenie do procedowania na sesji RM w Mszczonowie w dniu 26 listopada 2025 r. projektu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21.05.2014 r. w części obejmującej fragment miasta Mszczonów na działkach nr 92/2 i 95/2 i ostateczne jej odrzucenie w drodze głosowania Rady na podstawie jej braków formalnych, wynikających bezpośrednio z działania Burmistrza Mszczonowa, pomimo iż to on był organem odpowiedzialnym za dopełnienie obowiązku z art. 14 ust. 5 ustawy opizp w zw. z art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o sg;

2) brak przesłania projektodawcom informacji o niewykonaniu niezbędnych analiz dotyczących zasadności podjęcia projektowanej uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany planu w terminie przewidzianym w art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o sg, a jednocześnie procedowanie wadliwej w ten sposób uchwały;

3) brak poinformowania projektodawców o niemożliwości załatwienia sprawy wykonania analiz na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy opizp w terminie, brak podania przyczyny zwłoki oraz brak wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, co doprowadziło do procedowania merytorycznego przedmiotowej uchwały na sesji Rady Miejskiej w Mszczonowie w dniu 26 listopada 2025 r.

Skarżący domaga się w skardze wystosowania wobec Burmistrza Mszczonowa oficjalnego stanowiska, zawierającego nakaz działania zgodnego z przepisami obowiązującego prawa oraz zastosowania wobec Burmistrza Mszczonowa innych, adekwatnych do naruszeń, środków nadzorczych.

W uzasadnieniu skargi Skarżący podniósł, że w dniu 26 listopada 2025 r. odbyła się XXV sesja Rady Miejskiej w Mszczonowie, podczas której procedowana była uchwała z wniosku Klubu Radnych „Mszczonów To My”, której treścią było przystąpienie do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21.05.2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach 92/2 i 95/2. Projekt ten został przez członków Klubu Radnych „Mszczonów To My”, będących w opozycji, złożony do Urzędu w dniu 24.10.2025 r. W okresie od 24.10.2025 r. do 26.11.2025 r. Urząd nie przedstawił wnioskodawcom wad formalnych, które

by wymagały poprawienia projektu, pracownicy Urzędu nie zwrócili wnioskodawcom uwagi na potencjalne błędy, które mogłyby uniemożliwiać procedowanie proponowanej przez Klub Radnych „Mszczonów To My” uchwały ani też nie informowali o ewentualnej potrzebie wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy w związku z niemożliwością przeprowadzenia wszystkich czynności do dnia sesji. Dalej Skarżący podaje, że w dniu 19.11.2025 r. lub kilka dni później, przed dniem sesyjnym, w materiałach udostępnionych radnym została udostępniona opinia prawna z kancelarii Skoczyński, Kolańczyk, Rudnicka, która to kancelaria obsługuje inwestora, którego działek miała dotyczyć uchwała w sprawie przystąpienia do zmiany planu, w której jej autor podniósł wątpliwość o wypełnieniu przez Urząd Miejski ciążącego na nim obowiązku z art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zdaniem Skarżącego wątpliwość ta pojawiła się jako domniemanie, gdyż ani inwestor ani radni – wnioskodawcy uchwały, nie posiadali informacji o przeprowadzeniu przez Burmistrza Mszczonowa (lub nie przeprowadzeniu) wskazanych tym przepisem analiz.

Skarżący przy tym pisze w uzasadnieniu skargi, że interes inwestora, którego działek, zgodnie z intencją Klubu Radnych „Mszczonów To My”, miała dotyczyć przystąpienie do zmiany planu, jest przeciwny do projektowanej przez opozycyjnych radnych z Klubu Radnych „Mszczonów To My” zmiany miejskiego planu zagospodarowania przestrzennego. W uzasadnieniu skargi Skarżący podaje, że proponowana zmiana planu miejscowego miała polegać na wykluczeniu termicznego przekształcania odpadów na wskazanych powyżej działkach.

Dalej Skarżący podaje, że informacja o niewykonaniu analiz nie pojawiła się ani w żadnym z dni poprzedzających sesję, ani w debacie nad uchwałą, ani przed głosowaniem nad nią. Nadto Skarżący podaje, że przed głosowaniem Przewodniczący Rady Miejskiej zarządził przerwę, w trakcie której radni Forum Samorządowego (klub posiadający większość w Radzie Miejskiej w Mszczonowie) zostali zabrani na rozmowę z radcą prawnym Urzędu. W tej rozmowie nie uczestniczyli radni nie będący członkami Klubu Forum Samorządowe i nie mają oni informacji na temat przebiegu kuluarowej rozmowy.

Skarżący podaje, że po przerwie, Zastępca Burmistrza wchodząc na salę obrad poinformowała przedstawiciela inwestora, żeby się nie obawiał, gdyż radni zagłosują przeciwko uchwale. Zdaniem Skarżącego wypowiedź ta była nonszalancka i był to kolejny skandaliczny akt podważający lojalność i potwierdzający uprzywilejowanie niektórych podmiotów względem innych przez pracowników Urzędu Miejskiego w Mszczonowie. Skarżący zauważa, że słowa Zastępcy Burmistrza spełniły się, gdyż większość radnych głosowała przeciwko projektowanej uchwale autorstwa Klubu Radnych „Mszczonów To My”.

Dalej Skarżący podaje, że dopiero po zakończeniu sesji Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował oficjalnie, że projekt uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany planu miejscowego był obarczony wadami formalnymi, nie precyzując jakimi. Dalej Skarżący opisuje korespondencję z Przewodniczącym Rady Miejskiej w Mszczonowie i twierdzi, że się nie zgadza z oceną Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie zawartą w korespondencji z Przewodniczącym.

Skarżący w skardze podkreśla, że nie jest odpowiedzialny za działalność Urzędu, czy też Burmistrza we wskazanym zakresie, nie posiada kompetencji do nadzorowania czy też wydawania wiążących poleceń Burmistrzowi. Burmistrz miał obowiązek działać zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i tego nie dopełnił, o czym Skarżący dowiedział się dopiero po głosowaniu. Żadnemu z wnioskodawców projektu uchwały do dnia głosowania nie przekazano informacji o przeszkodach w procedowaniu przygotowanej przez nich uchwały i dlatego założyli oni, że przeszkody nie istnieją.

Zdaniem Skarżącego Urząd Miejski przyjmuje niejako dopiero po głosowaniu stanowisko inwestora za swoje własne i czyni to w sposób podważający jego autorytet i bezstronność w niniejszej sprawie. Według Skarżącego radni w swojej działalności powinni kierować się przede wszystkim dobrem mieszkańców i ich interesem, a nie interesami tego czy innego inwestora.

Zdaniem Skarżącego nie dochowanie przez Burmistrza Mszczonowa przepisów ustawy należy z całą mocą uznać za naganne i godzące w powagę Urzędu Burmistrza.

Dalej Skarżący podaje, że podejrzewa, że takie działanie było próbą publicznego obarczenia wnioskodawców winą za rzekome „błędy formalne” projektu uchwały, dzięki czemu radni „Forum

Samorządowego”, to jest większościowego klubu radnych, mogliby uniknąć odpowiedzialności za niepopularną wśród swoich wyborców decyzję odnośnie umożliwienia inwestorowi lokalizacji w mieście Mszczonów zakładu termicznego przekształcania odpadów niebezpiecznych, czego zdaniem Skarżącego, wyraźnym dowodem jest treść oświadczenia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie.

Skarżący pisze w uzasadnieniu, że oficjalna interwencja nadzorcza w niniejszej sprawie jest jego zdaniem konieczna, albowiem Burmistrz Mszczonowa nie widzi w swoim zachowaniu nic zdrożnego i uważa, że postąpił prawidłowo. Wobec powyższego Skarżący wyraża obawę, że kolejne projekty uchwał, które zamierza składać on sam lub też radni opozycyjni, mogą zostać odrzucone bez ich wiedzy, na podstawie nieistniejących lub pochodzących z postępowania innych podmiotów błędów formalnych, co będzie czyniło prawo inicjatywy uchwałodawczej radnego iluzorycznym. Skarży podaje również, że zamierza składać w przyszłości tożsame projekty uchwał. Do skargi Skarżący załączył dokumenty wskazane w załącznikach.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że zgodnie z art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm. ) „Rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji”.

Z art. 229 pkt 3) ustawy Kodeks postępowania administracyjnego wynika:

„Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zażeń lub działalności: [...]

3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy; [...]”

Wobec powyższego Rada Miejska w Mszczonowie jest właściwa do rozpatrzenia skargi radnego Jakuba Gawłowskiego z dnia 31 grudnia 2025 r., **w części przekazanej przez Wojewodę Mazowieckiego i dotyczącej tylko i wyłącznie Burmistrza Mszczonowa.**

Rozpatrując skargę ustalono następujący stan faktyczny.

Klub Radnych „Mszczonów To My” w dniu 24.10.2025 r. pismem przewodnim przekazał do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie gotowy projekt uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów wraz z opinią prawną z dnia 23.09.2025 r. autorstwa adw. K. Drewniaka wnosząc jednocześnie o przyjęcie gotowego projektu uchwały do procedowania na najbliższym posiedzeniu Rady. Zaznaczyć należy, że sesja Rady Miejskiej w Mszczonowie, na której miał być procedowany gotowy projekt uchwały przygotowany przez Klub Radnych „Mszczonów To My” została zaplanowana na dzień 26.11.2025 r.

Przewodniczący Rady uczynił zadość wnioskowi Klubu Radnych „Mszczonów To My” i wprowadził do porządku obrad sesji gotowy projekt uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów wraz z opinią prawną z dnia 23.09.2025 r. autorstwa adw. K. Drewniaka. Tym samym zapewniona została jawność procedury uchwałodawczej, możliwość merytorycznej debaty oraz protokolowanie przebiegu obrad i podjętych rozstrzygnięć, jak również zgłoszenie przez każdego radnego oraz oba kluby radnych, w tym Klub Radnych „Mszczonów To My” wniosku o zdjęcie projektu z porządku obrad XXV sesji Rady Miejskiej w Mszczonowie.

Zaznaczyć należy również, że ani Burmistrz, ani Przewodniczący Rady, ani żaden z pracowników tut. Urzędu nie przygotowywał projektu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów i tym samym nie doszło do naruszeń przez Burmistrza w zakresie przygotowania uchwały i poinformowania radnych o brakach formalnych tego projektu, ponieważ projekt uchwały nie był

przygotowany w Urzędzie. Ponadto Klub Radnych „Mszczonów To My” nie zwrócił się do Burmistrza o sprawdzenie przygotowanej gotowej uchwały pod względem formalno-prawnym.

Burmistrz Mszczonowa nie wnioskował również o ujęcie zgłoszonego przez Klub Radnych „Mszczonów To My” projektu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów w porządku obrad jakiejkolwiek sesji Rady Miejskiej w Mszczonowie, w szczególności sesji planowanej na 26 listopada 2025 r.

Ponadto w dniu 21.11.2025 r. zamieszczono w e-sesji w porządku obrad XXV sesji w pkt 12 dot. projektu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów opinię prawną autorstwa r. pr. D. Gruszki z dnia 19.11.2025 r. w sprawie skutków zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla uprawnień i roszczeń właściciela nieruchomości objętej tym planem wraz z pismem przewodnim inwestora, więc wszyscy radni byli poinformowani, że uchwała o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego powinna zostać poprzedzona analizą zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz ustaleniami niezbędnego zakresu prac planistycznych. Skarżący znał treść tej opinii przed sesją, odnosił się do treści tej opinii w trakcie sesji Rady Miejskiej w Mszczonowie w dniu 26.11.2025 r.

W stosunku do działek gruntu 92/2 i 95/2 w mieście Mszczonów od 8 sierpnia 2025r. przed Burmistrzem Mszczonowa toczy się postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów wraz z odzyskiem energii na działkach nr 92/2 i 95/2 w mieście Mszczonów”, gmina Mszczonów, powiat żyrardowski, województwo mazowieckie.. Postępowanie to jest nadal w toku.

Faktem jest, że w trakcie sesji Rady Miejskiej w Mszczonowie w dniu 26.11.2025 r. została zarządzona przerwa, w trakcie której m. in. część radnych, Zastępca Burmistrza Mszczonowa oraz radca prawny Urzędu opuścili salę obrad i następnie powrócili na nią po przerwie. Po przerwie odbyło się głosowanie nad sporną uchwałą, która nie została podjęta.

Burmistrz Mszczonowa nie publikował informacji w „Merkuriuszu Mszczonowskim”.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa podanych w skardze w odniesieniu do Burmistrza Mszczonowa oraz argumentacji podniesionej przez Skarżącego w uzasadnieniu skargi w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej ustawa opizp):

„Art.14. 1. 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, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6.

2. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego.

3. (uchylony)

4. Uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

5. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

6. Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

6a. Zmiana zagospodarowania terenu, dotycząca:

1) obiektów handlu wielkopowierzchniowego,

2) niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych:

a) na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych,

b) na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,

c) na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW - następuje na podstawie planu miejscowego.

7. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

8. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.”,

Z powyższego przepisu nie wynika więc termin dla Burmistrza Mszczonowa na sporządzenie analiz, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp w przypadku inicjatywy uchwałodawczej zgłoszonej przez klub radnych działający przy Radzie Miejskiej w Mszczonowie.

Termin na sporządzenie analiz, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp przez Burmistrza, nie wynika również z art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym (dalej ustawa o sg), który brzmi:

„Art.89. 1. Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu, z zastrzeżeniem ust. 1a.

1a. Termin, o którym mowa w ust. 1, wynosi 30 dni, jeżeli zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie wymagane jest od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1 lub 1a, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1 lub 1a.

3. Do zatwierdzania, uzgadniania lub opiniowania przez organy gminy rozstrzygnięć innych organów przepisy ust. 1, 1a i 2 stosuje się odpowiednio.”.

Zgodnie z powyższym w przypadku procedowania przed radą gminy projektu uchwały autorstwa klubu radnych działającego przy tej radzie gminy przepis art. 89 ustawy o sg nie znajduje zastosowania, albowiem nie stosuje się go do procedowania inicjatyw uchwałodawczych/projektów uchwał zgłaszanych przez kluby radnych. W komentarzu do art. 89 ustawy o sg P. Chmielnicki wyjaśnia, cyt.: „[...] Wskazuje na to charakter kompetencji ustanowionych na mocy art. 89, które dotyczą określenia relacji w sferze zewnętrznej działania administracji, ponieważ chodzi o stosunki pomiędzy organami gminy a innymi organami administrującymi, niepozostającymi z organami gminy w układzie hierarchicznego podporządkowania.[...]” (Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym Opublikowano: WKP 2022).

Również B. Dolnicki w swoim komentarzu do art. 89 ustawy o sg pisze, cyt.: „[...] Komentatorzy zwracają uwagę na konieczność stosowania art. 89 u.s.g. tylko do tych przepisów kompetencyjnych, które określają uprawnienia organów współdziałających za pomocą zwrotów użytych w tym przepisie, tj. „uzgodnienie”, „zaopiniowanie” i „zatwierdzenie”. Jeśli ustawodawca posługuje się innymi zwrotami, to art. 89 u.s.g. nie znajduje zastosowania. Ich zdaniem niedopuszczalne byłoby zastosowanie analogii bądź wykładni rozszerzającej wobec środków nadzorczych stosowanych w systemie zdecentralizowanym, muszą mieć one bowiem wyraźne umocowanie w konkretnym przepisie prawa. Co do zasady pogląd taki nie budzi zastrzeżeń, trzeba jednak mieć na uwadze dwie okoliczności. Po pierwsze, czasami w przepisach prawa pojawiają się jednak określenia nieco inne, jednakowoż mieszczące się niewątpliwie w zakresie form współdziałania wskazanych w art. 89 u.s.g. (np. zgoda). Po drugie, może także zaistnieć sytuacja odwrotna, kiedy określenie jest tożsame ze wskazaną formą, natomiast oznacza coś innego (np. opinia, która nie jest wyrażeniem stanowiska organu). Dokonanie stosownych ustaleń w tym zakresie będzie zatem wymagało analizy konkretnych przepisów prawa materialnego regulujących współdziałanie

organów.[...]” . (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, Opublikowano: WKP 2021)

W kontekście powyższych komentarzy uwagę zwraca fakt, że w art. 14 ust. 5 ustawy o pizp ustawodawca nie posługuje się pojęciem „uzgodnienie”, „zaopiniowanie” czy też „zatwierdzenie”, ani żadnym sformułowaniem o podobnym/analogicznym znaczeniu. Nie stanowi również o zajęciu stanowiska przez wójta/burmistrza/prezydenta w sprawie cudzej inicjatywy uchwałodawczej/projektu uchwały, lecz stanowi o konieczności sporządzenia przez organ wykonawczy gminy analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz ustalających niezbędny zakres prac planistycznych. Ponadto „analizy”, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp nie są „stanowiskiem”, a w szczególności nie są „opinią”, „uzgodnieniem” lub „zatwierdzeniem” rozstrzygnięcia organu gminy w rozumieniu art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o sg.

W szczególności również „klub radnych” działający przy radzie gminy nie jest „organem gminy” w rozumieniu art. 89 ust. 1 i ust.1a ustawy osg.

W sprawie inicjatywy uchwałodawczej/projektu uchwał klubu radnych nie znajduje również zastosowania art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej kpa), który brzmi:

„Art.36. § 1. 1. O każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

§ 2. 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.”.

Zważyć bowiem trzeba, że podmiotowy i przedmiotowy zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulują art. 1-3 kpa, które brzmią:

„Art.1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje:

1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco;

2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1;

3) postępowanie w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej oraz między organami i podmiotami, o których mowa w pkt 2;

4) postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń;

5) nakładanie lub wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych lub udzielanie ulg w ich wykonaniu;

6) tryb europejskiej współpracy administracyjnej.

Art.2. Kodeks postępowania administracyjnego normuje ponadto postępowanie w sprawie skarg i wniosków (Dział VIII) przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych.

Art.2a. § 1. Kodeks postępowania administracyjnego normuje również sposób wykonywania obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej "rozporządzeniem 2016/679", w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2.

§ 2. Wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania.

§ 3. Wystąpienie z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2016/679, nie wpływa na tok i wynik postępowania.

Art.3. § 1. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do:

1) postępowania w sprawach karnych skarbowych;

2) spraw uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), z wyjątkiem przepisów działów IV i VIII.

§ 2. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowania w sprawach:

1) (uchylony);

2) (uchylony);

3) (uchylony);

4) należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 3. Przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się także do postępowania w sprawach wynikających z:

1) nadzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami państwowymi i innymi państwowymi jednostkami organizacyjnymi,

2) podległości służbowej pracowników organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w pkt 1, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

§ 4. Do postępowania w sprawach wymienionych w § 1, 2 i 3 pkt 2 stosuje się jednak przepisy działu VIII.

§ 5. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w całości lub w części na postępowania w sprawach wymienionych w § 2.”.

Podkreślić należy, że realizowanie przez klub radnych działający przy radzie gminy przysługującej temu klubowi na mocy Statutu Gminy inicjatywy uchwałodawczej nie stanowi żadnej ze spraw wymienionych w przepisach od art. 1 do art. 3 kpa, w szczególności nie jest „indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianą milcząco”, a tym samym nie sposób stawiać Burmistrzowi zarzutu naruszenia art. 36 kpa w kontekście procedowania przed radą gminy projektu uchwały klubu radnych.

Także przy przeprowadzaniu analiz, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp, nie stosuje się ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Ponadto nadmienić należy, że przepisy ustawy opizp nie określają formy, zakresu ani sposobu dokumentowania analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia/zmiany planu miejscowego. W szczególności ustawodawca nie nałożył obowiązku sporządzenia jednego, wyodrębnionego dokumentu zawierającego „analizę zasadności”. Jednakże praktyki nadzorcze wojewodów generalnie potwierdzają, że analiza jest czynnością wewnętrzną organu wykonawczego, a także że jej brak formalny wiąże się z nieważnością uchwały.

W niniejszej sprawie analizy zostały rozpoczęte i częściowo wykonane, jednakże stopień skomplikowania tej sprawy oraz ilość pracy związanej z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i procedowaniem innych zapoczątkowanych już procedur planistycznych skutkuje tym, że nadal trwają prace nad analizami, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp. Burmistrz Mszczonowa podjął decyzję, by zwrócić się do biegłych specjalistów, osób zajmujących się zawodowo lub naukowo instalacjami termicznego przekształcania odpadów, by opracowali oni na potrzeby gminy Mszczonów opinię, z której będzie wynikać czy projektowana przez inwestora instalacja termicznego przekształcania odpadów wraz z odzyskiem energii stanowić będzie rzeczywiste i realne zagrożenie dla życia i zdrowia mieszkańców Mszczonowa oraz jakie konsekwencje niesie za sobą zmiana planu zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowa opinia



pozwole w sposób rzetelny, prawidłowy i obiektywny przeanalizować zasadność przystąpienia do zmiany planu i zakres niezbędnych prac planistycznych.

Reasumując, podkreślić należy że choć - co do zasady – to na burmistrzu spoczywa sporządzenie analiz planistycznych, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp, to jednak w okolicznościach niniejszej sprawy nie jest zasadne stawianie Burmistrzowi Mszczonowa zarzutów naruszenia art. 14 ust. 5 ustawy opizp, art. 89 ust. 1 i ust. 1a ustawy o sg oraz art. 36 kpa, w szczególności w zakresie niedotrzymywania terminów sporządzenia analiz i nieinformowania klubu radnych będącego autorem projektu uchwały o braku analiz/przeszkodach w ich sporządzeniu.

Podkreślenia wymaga, iż każdy radny mógł złożyć wniosek o zdjęcie projektu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów autorstwa Klubu Radnych „Mszczonów To My” z porządku obrad XXV sesji Rady Miejskiej w Mszczonowie.

W ocenie Burmistrza nie sposób twierdzić, że radni nie wiedzieli o braku analiz planistycznych, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp, a niekwestionowanym faktem jest, że w dniu sesji radny Rady Miejskiej w Mszczonowie M. Grabarczyk poruszył powyższą kwestię podczas debaty w trakcie trwania sesji przed głosowaniem nad sporną uchwałą. Faktem jest, że radny Marcin Grabarczyk nie był i nie jest członkiem Klubu Radnych „Forum Samorządowe”.

Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej w Mszczonowie w dniu 13 lutego 2026 r. rozpatrywała skargę radnego Rady Miejskiej w Mszczonowie Jakuba Gawłowskiego. Radny Jakub Gawłowski został zawiadomiony z wyprzedzeniem o terminie i przedmiocie posiedzenia Komisji Skarg, Wniosków i Petycji i nie przybył na tę Komisję, jak również nie wnosił o zmianę terminu posiedzenia tej Komisji.

W wyniku przeprowadzonego jawnego głosowania 4 głosami za przy 1 głosie wstrzymującym się Komisja uznała skargę za bezzasadną. W trakcie posiedzenia Komisji ustalono m. in., iż niesporządzenie analiz, o których mowa w art. 14 ust. 5 ustawy opizp nie wynikało ze złych intencji urzędników, czy też Burmistrza Mszczonowa, jak również nie wynikało z ich celowego zaniechania lub zaniedbania. Wynikało tylko i wyłącznie z ilości pracy i stopnia złożoności sprawy. Nie sposób jest więc mówić o braku bezstronności Urzędu Miejskiego w Mszczonowie w tej sprawie czy też świadomym działaniu Burmistrza Mszczonowa czy też urzędników przeciwko autorom spornego projektu uchwały.

Nie ulega również wątpliwości, że dopuszczalne jest ogłaszanie przerw w trakcie obrad sesji i rozmowy w takcie przerwy radnych ze sobą nawzajem, z Burmistrzem, Zastępcą Burmistrza, pracownikami Urzędu, czy też z publicznością zebraną na sali.

W tym stanie rzeczy nie sposób uznać skargi na Burmistrza Mszczonowa za zasadną.

Z uwagi na to, że skargę uznaje się za bezzasadną nie ma podstaw do wystosowania do Burmistrza Mszczonowa oficjalnego stanowiska zawierającego nakaz działania zgodnego z obowiązującym prawem oraz nie ma podstaw do zastosowania wobec Burmistrza Mszczonowa innych, adekwatnych do naruszeń, środków nadzorczych.

Zgodnie z art. 239 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a Skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania Skarżącego.