WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 września 2026 r.

WP-I.4131.231.2026

Rada Miasta Ząbki

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 i 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”.*

Uzasadnienie

Na sesji 27 lipca 2026 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XXXVII/408/2026 *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.”*.

Wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z:

- **23 grudnia 2025 r.**, znak: **WP-I.4131.254.2025**, stwierdzające nieważność uchwały Nr **XXVI/282/2025** Rady Miasta Ząbki z 24 listopada 2025 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*, z uwagi na wykluczające się wzajemnie ustalenia części opisowej uchwały zmieniającej, z załącznikiem graficznym pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej;
- **21 kwietnia 2026 r.**, znak: **WP-I.4131.99.2026**, stwierdzające nieważność uchwały Nr **XXXI/335/2026** Rady Miasta Ząbki z 23 marca 2026 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*,

z uwagi na wykluczające się wzajemnie ustalenia części opisowej uchwały zmieniającej, z jej załącznikiem graficznym.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 sierpnia 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-44e8af2d-85f9-448e-9eb0-74202c73bac6), przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki z 3 sierpnia 2026 r., znak: BRM.0004.2.58.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały Nr **XXXVII/408/2026** Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r., organ nadzoru stwierdził, iż **przekazana 3 sierpnia 2026 r. uchwała jest tożsama co do treści oraz oznaczenia granic z uchwałą Nr XXXI/335/2026 Rady Miasta Ząbki z 23 marca 2026 r., będącą przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 21 kwietnia 2026 r. znak: WP-I.4131.99.2026**.

Należy zatem zauważyć, że naruszenia wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 21 kwietnia 2026 r. WP-I.4131.99.2026, zachowują swoją pełną aktualność.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Ząbki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.231.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

Odpowiadając na ww. zawiadomienie organu nadzoru, Burmistrz Miasta Ząbki w piśmie z 27 sierpnia 2026 r. znak: BRM.0004.2.61.2026, poinformował, że: *„(...) zgodnie z ustawowym obowiązkiem w dniu 3 sierpnia br. została wysłana do Państwa uchwała nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z dnia 27 lipca 2026 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki* ***z niewłaściwym załącznikiem do uchwały***. ***Przy przygotowaniu uchwały do podpisu omyłkowo załączono nieprawidłową mapę o treści tożsamej z załącznikiem do uchwały nr XXXI/335/2026 Rady Miasta Ząbki z dnia 23 marca 2026 r. W związku z czym przekazana uchwała jest niezgodna z wersją przesłaną radnym w dniu 20 lipca 2026 r., umieszczoną na stronie BIP Urzędu Miasta Ząbki gdzie publikowane są projekty uchwał https://bip.zabki.pl/projekty-uchwal-przedlozone-radzie-miasta-xxxvii-sesja-1#cnti przyjętą przez Radę Miasta Ząbki podczas XXXVII sesji***. *Proszę o wycofanie i nie branie pod uwagę wersji uchwały nr XXXVII/408/2026 przesłanej w dniu 3 sierpnia 2026 r. z pismem przewodnim BRM.0004.2.58.2026,* ***jako niezgodnej z wersją przedłożoną i głosowaną przez Radę Miasta Ząbki***. ***Prawidłową wersję uchwały przekazuję w załączeniu do niniejszego pisma***.”*

Wskazać przy tym należy, że organ wykonawczy Miasta Ząbki przy ww. piśmie przekazał:

- **drugą wersję uchwały Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r.** *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*;

– **projekt uchwały przedłożony radnym na XXXVII sesję Rady Miasta Ząbki.**

Dokonując oceny prawnej ponownie przekazanej uchwały, organ nadzoru **stwierdził rozbieżności** pomiędzy załącznikiem pierwotnie przekazanej uchwały, a załącznikiem do uchwały przekazanej po raz drugi do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki z 27 sierpnia 2026 r. znak: BRM.0004.2.61.2026.

Zauważyć przy tym należy, iż na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ząbki, w zakładce pn. *„Projekty uchwał”*, **zamieszczono projekt przedmiotowej uchwały w wersji zgodnej z przekazaną po raz drugi** uchwały przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki z 27 sierpnia 2026 r. znak: BRM.0004.2.61.2026.

Natomiast organy Miasta Ząbki, **3 sierpnia 2026 r.,** na stronie tego samego Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ząbki opublikowały uchwałę Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r. **w wersji odpowiadającej pierwotnie przekazanej uchwale do organu nadzoru**, tożsamej z uchwałą Nr XXXI/335/2026 Rady Miasta Ząbki z 23 marca 2026 r., będącą przedmiotem ww. rozstrzygnięcia nadzorczego z 21 kwietnia 2026 r. znak: WP-I.4131.99.2026.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w wyniku wystąpienia organu nadzoru do Rady Miasta Ząbki, zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.231.2026, organy Miasta Ząbki, 28 sierpnia 2026 r. o godz. 12:38, dokonały zmiany zamieszczonej na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ząbki, uchwały Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r., co znajduje odzwierciedlenie w historii dokumentu, zamieszczonej pod adresem: *https://bip.zabki.pl/uchwaly-2026*.

W tej sytuacji nie jest wiadomym jaka wersja uchwały faktycznie była przedmiotem głosowania, skoro organowi nadzoru przedłożono dwie różne wersje uchwały o tym samym numerze, podjęte w tym samym dniu i to w sytuacji dokonywania zmian w treści uchwały na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ząbki. Powyższe stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, co umożliwi poprawne jej podjęcie i prawidłowe rozpoczęcie procedury zmierzającej do dokonania stosownych zmian.

Niezależnie od powyższego **gdyby nawet przyjąć stanowisko Burmistrza Miasta Ząbki**, zawarte w piśmie z 27 sierpnia 2026 r. znak: BRM.0004.2.61.2026, organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z 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 (opcjonalnie jego zmiany), której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu** (opcjonalnie jego zmianą). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu

miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą) 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 (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest jednoznaczne określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). **Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiana), 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 (opcjonalnie jego zmiany).

Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, 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).

Organ nadzoru wskazuje, że 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 terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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 w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. 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 gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy 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.

Uchwała intencyjna stanowi 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 ust, 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. **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**.

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 **zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra 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, 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, iż dokonano zmiany pierwotnej uchwały intencyjnej Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r. *„w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*, zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Miasta Ząbki z 29 sierpnia 2024 r.

Z treści **§ 1** podjętej uchwały zmieniającej Nr **XXXVII/408/2026** Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. wynika, iż: *„W uchwale nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia 27 marca*

2024 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia 29 sierpnia 2024 r., wprowadza się następujące zmiany: 1) § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2. ***Przedmiot zmiany planu****, o którym mowa w § 1,* ***obejmuje określenie granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej, dopuszczonej do realizacji na terenach, o których mowa****: 1) w* ***§ 7*** *(teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczony na rysunku planu symbolem* ***MW****), 2) w* ***§ 8*** *(teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub jednorodzinnej oznaczony na rysunku planu symbolem* ***MW/MN****), 3) w* ***§ 9*** *(teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony na rysunku planu symbolem* ***MN*** *oraz* ***MN1****), 4) w* ***§ 11*** *(teren zabudowy mieszkaniowej lub usługowo-produkcyjnej oznaczony na rysunku planu symbolem* ***M/U/P****) - uchwały wymienionej w § 1.”; 2)* ***załącznik do uchwały otrzymuje brzmienie określone w załączniku do niniejszej uchwały****.”.*

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z treścią **§ 1 kolejnej uchwały zmieniającej Nr XXXVII/408/2026** Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r., niejako **zawężono *przedmiot zmiany planu*, *dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej*, w ramach terenów oznaczonych symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 oraz M/U/P, dokonując przy tym zmiany załącznika graficznego stanowiącego integralną część tej uchwały.**

Tymczasem, z załącznika graficznego do podjętej uchwały zmieniającej Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. wynika, iż w granicach obszaru objętego przyszłą zmianą planu, ponownie uwzględniono nie tylko tereny oznaczone symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 oraz M/U/P, o których mowa w § 1 pkt 1 tej uchwały zmieniającej, ale również:

- **inne tereny, w tym m.in. teren usług oświaty, teren zieleni parkowej i skwerów, czy też teren drogi zbiorczej, oznaczone na rysunku zmienianego planu miejscowego odpowiednio symbolami UO, ZP1 i 4KUZ**;
- **tereny dla których obowiązuje inny plany miejscowy**, m.in. objęty uchwałą Nr LXII/578/2014 Rady Miasta Ząbki z 23 października 2014 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki – rejon cmentarza parafialnego przy ul. Piłsudskiego* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 29 maja 2015 r. poz. 4983),

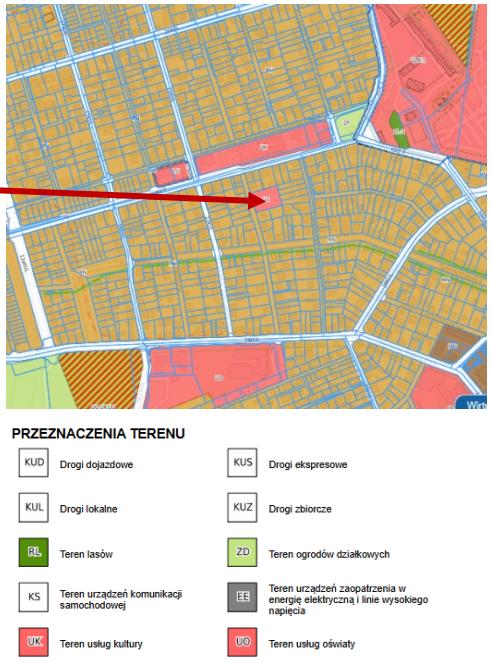
co przedstawiono na poniższych przykładowych fragmentach załącznika graficznego do drugiej wersji uchwały zmieniającej, zestawionych z częścią graficzną uchwały zmienianej, jak również uchwały Nr LXII/578/2014 z 23 października 2014 r.

Jednocześnie wskazać należy, iż z uwagi na zastosowaną skalę załącznika graficznego i jego nieczytelność, brak możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy faktycznie wszystkie tereny, w tym m.in. tereny dróg zostały wyłączone z obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego.

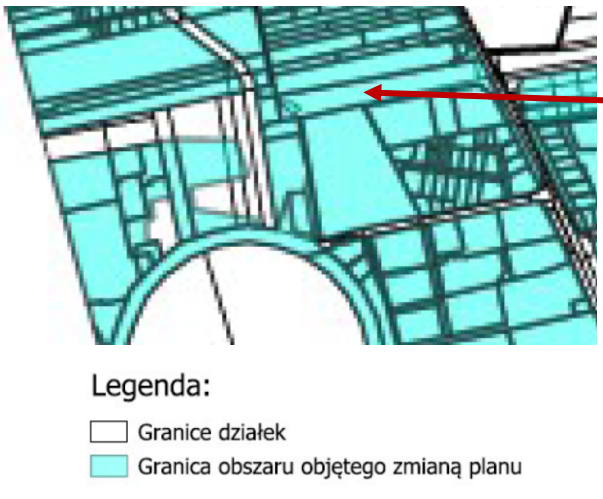
Fragment załącznika do uchwały Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r.



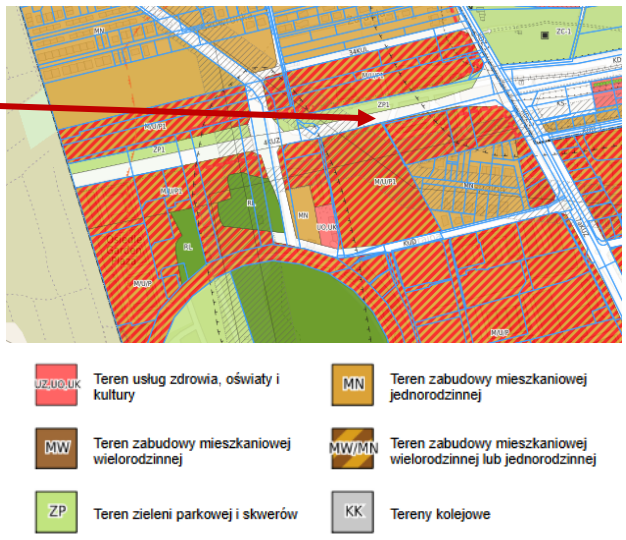
Fragment rysunku planu zmienianego udostępnionego w systemie informacji przestrzennej Urzędu Miasta Ząbki (*https://zabki.e-mapa.net*)



Fragment załącznika do uchwały Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r.



Fragment rysunku planu zmienianego udostępnionego w systemie informacji przestrzennej Urzędu Miasta Ząbki (*https://zabki.e-mapa.net*)



Fragment załącznika do uchwały Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r.

Fragment części graficznej uchwały Nr LXII/578/2014 z 23 października 2014 r. udostępnionej w systemie informacji przestrzennej Urzędu Miasta Ząbki (*https://zabki.e-mapa.net*)



Tym samym należy stwierdzić, iż **z jednej strony** w § 1 przedmiotowej uchwały zmieniającej Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r., wprost określono, że zmiana ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, dotyczyć będzie tylko *terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej,* w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **MW, MW/MN, MN, MN1** oraz **M/U/P**, o których mowa w: § 7, § 8, § 9 i § 11 uchwały Nr 90/XVIII/03 z 19 grudnia 2003 r.

Z drugiej zaś strony, zgodnie z załącznikiem tej samej uchwały **zmianą planu objęto również tereny** oznaczone na rysunku zmienianego planu miejscowego m.in. symbolami **UO, ZP1** i **4KUZ**, a także **tereny dla których obowiązuje inny plany miejscowy**, m.in. objęty uchwałą Nr LXII/578/2014 Rady Miasta Ząbki z 23 października 2014 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki – rejon cmentarza parafialnego przy ul. Piłsudskiego*.

Powyższe oznacza, iż **doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń § 1 przedmiotowej uchwały zmieniającej, z jej załącznikiem graficznym, bowiem w tym przypadku, obszarem projektu zmiany planu miejscowego nie mogą zostać objęte wszystkie jednostki terenowe zmienianego planu miejscowego, wskazane na załączniku graficznym do uchwały Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r., lecz tylko *tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej,* dopuszczone w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 oraz M/U/P.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że **skoro organy Miasta Ząbki określiły w części opisowej uchwały Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r., iż przedmiot zmiany planu obejmuje *tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej,* dopuszczone w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 oraz M/U/P**, o których mowa odpowiednio w jej § 1 pkt 1, nadającym nowe brzmienie § 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 pierwotnie podjętej uchwały, **to obszarem objętym przyszłą zmianą planu, wskazanym na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinny być tylko tereny oznaczone na rysunku planu zmienianego symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 oraz M/U/P, nie zaś m.in. tereny UO i ZP1, czy też tereny dróg, a także tereny dla których obowiązuje inny plany miejscowy.**

Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, z późn. zm.), co wynika bezpośrednio z jej podstawy prawnej. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, **musi bowiem uwzględniać koegzystencję *„starych”* i *„nowych”* unormowań**. **Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.**

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

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że w uchwale zmienianej Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z 19 grudnia 2003 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki*, w ramach m.in. terenów oznaczonych symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 i M/U/P, dopuszczono możliwość realizacji odpowiednio usług nieuciążliwych oraz zabudowy usługowo-produkcyjnej (*vide* § 7 ust. 2 pkt 1, § 8 ust. 2, § 9 ust. 2 pkt 1 oraz § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały zmienianej).

Tymczasem, Rada Miasta Ząbki określiła w podjętej uchwale zmieniającej pierwotnie podjętą uchwałę intencyjną, iż zmiana planu dotyczyć będzie **wyłącznie** określenia *granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej*, dopuszczonej w ramach terenów: MW, MW/MN, MN, MN1 i M/U/P (*vide* § 1 pkt 1 uchwały Nr XXXVII/408/2026 z 27 lipca 2026 r.).

Powyższe oznacza, iż z uwagi na fakt, iż w ramach terenów: MW, MW/MN, MN, MN1 i M/U/P, dopuszczono możliwość realizacji również usług nieuciążliwych oraz zabudowy usługowo-produkcyjnej, brak możliwości określenia *granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy* **jedynie dla funkcji *mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej***.

Jak wynika bowiem z **zasad określonych przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 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.), z którego wynika, iż **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego** jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym **maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy**, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby i sposobu realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linii zabudowy i gabaryty obiektów.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), podkreślić należy, iż **wskaźnikami zagospodarowania terenu będą**:

– udział powierzchni biologicznie czynnej;
– **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy**;
– maksymalny udział powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie m.in. jednolitego udziału powierzchni biologicznie czynnej, czy też jednolitego maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy.**

Tymczasem, w tym przypadku zmiana planu miejscowego, w zakresie określenia *granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy* jedynie dla funkcji *mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej* dla terenów: MW, MW/MN, MN, MN1 i M/U/P, doprowadzi do sytuacji, w której w ramach poszczególnych jednostek terenowych brak będzie jednorodnych zasad zagospodarowania terenu. Oznacza to, iż brak możliwości określenia *granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy* jedynie dla funkcji *mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej* dla ww. terenów, w ramach których dopuszczono do realizacji również usługi nieuciążliwe oraz zabudowę usługowo-produkcyjną.

Podkreślić przy tym należy, iż zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzić będzie wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (…) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, **maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”*, **podczas gdy zgodnie z § 1 pkt 1 podjętej uchwały zmieniającej, ustalono, że**: *„W uchwale nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia*

29 sierpnia 2024 r., wprowadza się następujące zmiany: 1) § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2. ***Przedmiot zmiany planu****, o którym mowa w § 1,* ***obejmuje określenie granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy*** *dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej (...)".*

Powyższe oznacza, iż **Rada Miasta Ząbki nie dostosowała przedmiotu przyszłej zmiany planu do aktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p**. Jednocześnie wskazać należy, iż w tym przypadku nie jest wiadomym, czy zamiarem organów Miasta Ząbki jest określenie wyłącznie maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, wyłącznie minimalnej intensywności zabudowy, czy też ustalenie zarówno maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla *terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej,* dopuszczonych w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MW, MW/MN, MN, MN1 oraz M/U/P, bowiem sformułowanie *„graniczne wartości"* jest daleko nieprecyzyjne i niejednoznaczne.

Dokonując kolejnych zmian w uchwale przystąpieniowej organ uchwałodawczy winien w sposób właściwy określić granice planu miejscowego podlegającego zmianie i dostawać przedmiot zmiany planu do aktualnych przepisów prawa. Tym samym, skoro przedmiotem zmiany mają być konkretne jednostki terenowe, to tylko granice takich jednostek terenowych winny być wyznaczone na złączniku graficznym, w przeciwnym razie dochodzi, tak jak w niniejszej sprawie, do sprzeczności ustaleń części testowej z częścią graficzną i to w sytuacji, w której w związku z dyspozycją art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., załącznik graficzny został uznany przez ustawodawcę za obligatoryjny element uchwały przystąpieniowej.

Powyższym działaniem **naruszono w sposób istotny art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż wyznaczenie granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta stosowną procedurą planistyczną. Tym samym, skoro przedmiotem uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego, to pozostawienie granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu w tym kształcie, uniemożliwi organowi wykonawczemu prawidłowe wykonanie czynności proceduralnych, związanych z trybem postępowania w sprawie zmiany planu miejscowego, a tym samym uchwała w obecnym kształcie staje się niewykonalna.

Należy zauważyć, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej ewentualne

zmiany. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami zmiany planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Skoro uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **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 podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym (opcjonalnie jego zmiany), bądź poszczególnych jego etapów, czy też obszarów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, 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 (opcjonalnie jego zmiany), **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice, nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego.**

W tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego, na podstawie uchwały Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*, bowiem Rada Miasta Ząbki przede wszystkim ponownie doprowadziła do braku jednoznacznego określenia granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego miasta Ząbki, jak również nie dostosowała przedmiotu przyszłej zmiany planu do aktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

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).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały naruszającej art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVII/408/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”,* co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/