



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 listopada 2025 r.

WP-I.4131.203.2025

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/251/2025 Rady Miasta Ząbki z 29 września 2025 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*.

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2025 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XXIII/251/2025 *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”* oraz *„art. 4 ust. 2”* ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871).

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż w podstawie prawnej podejmowanej uchwały w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winien zostać przywołany również przepis **art. 27** ustawy o p.z.p. upoważniający do wprowadzenia zmian w już podjętej uchwale w przedmiocie planu miejscowego.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 6 października 2025 r., za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP169750319), przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki z 6 października 2025 r., znak: BRM.0004.2.62.2025, a także, po raz drugi w wersji papierowej, wraz z dokumentacją prac

planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 7 października 2025 r., znak: ZPiOŚ.030.53.2025 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 9 października 2025 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Ząbki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 października 2025 r., znak: WP-I.4131.203.2025, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miasta Ząbki zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały Nr **XCIII/886/2024 z 27 marca 2024 r.**, zmienionej uchwałą Nr **VI/59/2024 z 29 sierpnia 2024 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy 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*”.

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 (opcjonalnie ich zmian) 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. 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 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, 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 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.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. 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 i § 2 uchwały Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki określono, że: „§ 1. Przystępuje się do sporządzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki,

przyjętym uchwałą nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r. poz. 1227, z późn. zm.) **na obszarze oznaczonym w załączniku graficznym do uchwały.** § 2 **Przedmiot zmiany planu**, o którym mowa w § 1, **obejmuje wyłącznie zmianę wskaźników dotyczących udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz minimalnych powierzchni działek**, w szczególności w przypadku zmiany tych wskaźników w związku z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).”.

Powyższa uchwała intencyjna została następnie zmieniona uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Miasta Ząbki z 29 sierpnia 2024 r. **Zgodnie z § 1 tej uchwały, określono, 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 **§ 2 otrzymuje brzmienie:** „, § 2. **Przedmiot zmiany planu**, o którym mowa w § 1, **obejmuje:** 1) **zmianę wskaźników dotyczących udziału powierzchni biologicznie czynnej i minimalnych powierzchni działek**, w szczególności w przypadku zmiany tych wskaźników w związku z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311); 2) **określenie granicznych wartości wskaźnika intensywności zabudowy.**””.

Tym samym należy stwierdzić, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia **zmiany** obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z 19 grudnia 2003 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r. Nr 42, poz. 1227, z późn. zm.), **wskazując przy tym konkretnie, jakie ustalenia będą przedmiotem nowelizacji, a także jakie tereny zostaną objęte zmianą, co wynika bezpośrednio z załącznika graficznego do uchwały intencyjnej.**

Biorąc pod uwagę treść **§ 2** uchwały Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r., zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 z 29 sierpnia 2024 r., **przedmiot dokonywanej zmiany dotyczyć powinien wyłącznie wskaźników dotyczących udziału powierzchni biologicznie czynnej i minimalnych powierzchni działek**, a także **granicznych wartości wskaźnika intensywności zabudowy dla jednostek terenowych wskazanych na załączniku graficznym do tej uchwały.**

Tymczasem, pomimo wskazania w uchwale intencyjnej, iż przedmiotem zmiany planu będzie modyfikacja wskaźnika dotyczącego udziału powierzchni biologicznie czynnej,

minimalnych powierzchni działek oraz określenie granicznych wartości wskaźnika intensywności zabudowy, Rada Miasta Ząbki nie dokonała zmian, w tym zakresie, w kontekście wszystkich jednostek terenowych uchwały zmieniającej, wskazanych na załączniku graficznym do uchwały przystąpieniowej. Co więcej, w przypadku udziału powierzchni biologicznie czynnej nie zmodyfikowano tego wskaźnika w uchwale zmieniającej dla żadnego z terenów.

Tym samym należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie, Rada Miasta Ząbki nie wprowadziła do ustaleń uchwały zmieniającej pełnego zakresu zmiany określonego w uchwale intencyjnej.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru ponownie wskazuje, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.

Podkreślić przy tym należy, iż w uchwale zmieniającej dokonano zmian, poprzez dodanie ustaleń dotyczących minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy wyłącznie w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami literowymi: MW, MN, MN1, MW/MN oraz M/U/P oraz minimalnej powierzchni działki w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN, MN1, MW/MN i M/U/P, podczas gdy na załączniku graficznym do uchwały Nr XCIII/886/2024 z 27 marca 2024 r. w granicach obszaru objętego zmianą planu usytuowane są również m.in. tereny: U/P, UO, UK, czy też UZ.

Powyższe oznacza, iż organy Miasta Ząbki znowelizowały jedynie wybrane ustalenia, wbrew uchwale intencyjnej, zgodnie z którą zmiany powinny obejmować wszystkie jednostki terenowe wskazane na jej załączniku graficznym, bowiem nie zawężono przedmiotu tej zmiany do pojedynczych jednostek terenowych.

Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne nie wypełniają w pełni dyspozycji, o której mowa w uchwale Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r., zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 z 29 sierpnia 2024 r.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza Miasta Ząbki, zawartego w piśmie z 31 października 2025 r. znak: ZPiOŚ.030.53-1.2025, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 października 2025 r. znak: WP-I.4131.203.2025, w którym stwierdzono, iż: „(...) *Uchwała intencyjna w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiany) jest tylko formalnym rozpoczęciem procesu, a nie zobowiązaniem do uchwalenia planu dla całego wskazanego terenu bądź zakresu zmiany wskazanego w uchwale. (...) Odnosząc powyższe do materii będącej przedmiotem*

niniejszej sprawy należy zauważyć, że przystępując do zmiany zapisów dla całego obszaru objętego ustaleniami uchwały Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, Rada Miasta Ząbki miała prawo ostatecznie przyjąć zapisy zmieniające parametry urbanistycznie jedynie dla wybranych jednostek terenowych, które znajdowały się na obszarze uwzględnionym w uchwale intencyjnej.”, **bowiem sporządzenie przedmiotowej zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do wybranych zagadnień jest niezgodne z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu. Inicjując proces sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego nie zawężono zakresu dokonywanych zmian, np. do ściśle określonych jednostek terenowych, a tym samym doszło w tym przypadku do istotnego naruszenia zarówno zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie.**

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że określenie w ww. uchwale intencyjnej, iż przedmiot zmiany planu miejscowego obejmuje zmianę wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz minimalnej powierzchni działki „w szczególności w przypadku zmiany tych wskaźników w związku z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311)”, nie zwalnia organów Miasta Ząbki z obowiązku ustalenia tych wskaźników w uchwale zmieniającej.

Podkreślić przy tym należy, iż sformułowanie użyte w uchwale intencyjnej „w szczególności”, nie oznacza pełnej dowolności, a więc uzależnienia samego faktu dokonania zmiany m.in. udziału powierzchni biologicznie czynnej od jego modyfikacji związanej z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej bądź też braku jego nowelizacji. Jak wynika bowiem ze Słownika Języka Polskiego PWN, powyższe sformułowanie oznacza „szczególnie, zwłaszcza”, a więc należy je rozumieć w ten sposób, że podany przypadek jest *de facto* wyróżniony spośród innych, a nie jako pewnego rodzaju warunek.

Reasumując, w przypadku zamiaru nowelizacji planu miejscowego w zakresie węższym niż określony w uchwale intencyjnej, Rada Miasta Ząbki winna dokonać ponownej zmiany tej uchwały, uściślając przedmiot zmiany do wybranych jednostek redakcyjnych, bądź też poszczególnych jednostek terenowych.

Należy przy tym nadmienić, że brak zawężenia, w uchwale intencyjnej, przedmiotu regulacji zmian, np. w odniesieniu do wybranego zagadnienia, parametru, czy też, jak w tym przypadku, do konkretnych jednostek redakcyjnych bądź jednostek terenowych, oznacza, iż ocena prawna podjętej uchwały zmieniającej musi być dokonywana w kontekście wszystkich terenów wskazanych na załączniku graficznym do uchwały przystąpieniowej.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią niezależną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Należy podkreślić, że skoro w treści ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, nie skonkretyzowano, które jednostki redakcyjne będą podlegały zmianie, to tym samym ustalenie w zakresie *udziału powierzchni biologicznie czynnej, minimalnych powierzchni działek oraz wskaźnika intensywności zabudowy* **winny zostać dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu, w odniesieniu do wszystkich jednostek terenowych wskazanych na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej.**

Jednocześnie zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, z późn. zm.). 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 był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy zauważyć, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej

przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – **uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie.** Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że **ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.

W przeciwieństwie do nieobowiązującego art. 10 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”, a także przepis § 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), który stanowi, iż: „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) **ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,***”.

Jednocześnie, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z:

- art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p., przez **powierznię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych,

- a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną roślinność, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m²;
- art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p., przez **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć **stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.**

Tymczasem, mimo braku określenia w uchwale zmieniającej, **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, Rada Miasta Ząbki **nie wyłącza ze stosowania**, w kontekście powyższego wskaźnika, **definicji pojęć, o których mowa w ustaleniach § 5 pkt 7 i pkt 8 uchwały zmienianej**, w brzmieniu: „*Użyte w niniejszej uchwale pojęcia oznaczają: (...) 7) powierzchnia biologicznie czynna na obszarze chronionego krajobrazu- powierzchnię terenu na gruncie rodzimym, niezabudowaną i nie pokrytą nieprzepuszczalnymi nawierzchniami dojazdów i dojść pieszych, wykorzystaną lub możliwą do wykorzystania na zagospodarowanie zieleni; 8) powierzchnia biologicznie czynna poza obszarem chronionego krajobrazu- powierzchnię biologicznie czynną w rozumieniu przepisów wykonawczych do ustawy-Prawo budowlane.*”, w odniesieniu do terenów wskazanych na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej.

Dodatkowo zgodnie z m.in. § 7 ust. 3 pkt 10 oraz § 9 ust. 3 pkt 6 lit. a, lit. b i lit. c uchwały zmienianej powierzchnia biologicznie czynna została określona w odniesieniu do **działki**, na podstawie przepisów obowiązujących na dzień 19 grudnia 2003 r., podczas gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki lub terenu.** Oznacza to, iż również w tym przypadku, nie zmodyfikowano tych zapisów do aktualnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) dotyczące ww. wskaźnika powierzchni zabudowy, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „dzielce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Organ nadzoru wskazuje, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nadając mu **dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r.** brzmienie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tym samym z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 oraz 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, **Rada Miasta Ząbki nie dostosowała ustaleń uchwały zmienianej do przepisów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., z uwzględnieniem art. 2 pkt 28 i 29 lit. a tej ustawy.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały zmieniającej Nr XXIII/251/2025 Rady Miasta Ząbki z 29 września 2025 r. stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w **§ 1 pkt 2 lit. a**, nadającym następujące brzmienie **§ 9 ust. 3 pkt 4** uchwały zmienianej: „4) minimalna powierzchnia działki wynosi: a) 200 m² dla zabudowy szeregowej, b) 300 m² dla zabudowy wolnostojącej, c) 600 m² w strefie konserwatorskiej miasta-ogrodu, przy czym, ustalone normy wielkości **działek** nie muszą być stosowane do **działek** prawomocnie wydzielonych przed wejściem w życie planu oraz **działek**, których powierzchnia została pomniejszona w związku z wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311);”, również stanowią niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, a także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż nieobowiązujące już przepisy zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązujące na dzień sporządzania uchwały zmienianej Nr 90/XVIII/03 z 19 grudnia 2003 r., upoważniały organ uchwałodawczy Miasta Ząbki do określenia zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane.

Natomiast, stosownie do obowiązujących na dzień podjęcia uchwały przystąpieniowej przepisów ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.), a także w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.).

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym lub jego zmianie, określa się obowiązkowo „szczegółowe **zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „**scalania i podziału nieruchomości**”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące **szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału nieruchomości** zawierają określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych: a) szerokości frontów **działek** oraz ich powierzchni, b) kąta położenia granic **działek** w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi;”.

Z kolei stosownie do **art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.** „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych*”.

Jednocześnie ponownie wskazać należy, że zgodnie z przywołanym powyżej **§ 2 pkt 1 uchwały intencyjnej, określono, 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 § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2. **Przedmiot zmiany planu**, o którym mowa w § 1, obejmuje: 1) **zmianę wskaźników dotyczących udziału powierzchni biologicznie czynnej i minimalnych powierzchni działek** (...)”*”.

Zestawiając zatem przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z obecnym stanem prawnym wynikającym z mającego zastosowanie w sprawie brzmienia przepisów ustawy o p.z.p. oznacza, iż Rada Miasta Ząbki zobowiązana była co najwyżej do określenia minimalnych powierzchni działek w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż **procedura scalenia i podziału nieruchomości** oraz **podziału nieruchomości** stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „*Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu,*

z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego ". Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej

należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”.

Tymczasem, z przywołanego powyżej nowego brzmienia § 9 ust. 3 pkt 4 uchwały zmienianej, wynika, że zamiast ustalenia minimalnej powierzchni **działek w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości**, w trybie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., określono minimalną

powierzchnię działki w zależności od rodzaju zabudowy, bez jednoznacznego wskazania, iż dotyczy ona ww. procedury.

Należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały intencyjnej, upoważniały Radę Miasta Ząbki do określenia jedynie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w wyniku którego możliwe jest określenie minimalnej powierzchni działki powstałej w wyniku tej procedury. Niezależnie od powyższego Rada Miasta Ząbki oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., miała możliwość, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych **działek budowlanych, nie zaś działek (w rozumieniu działek ewidencyjnych)**. Należy jednak zauważyć, że **w ramach § 2 pkt 1 uchwały intencyjnej przesądzono, iż przedmiot zmiany planu będzie obejmował zmianę wskaźnika dotyczącego minimalnych powierzchni działek.**

Powyższe oznacza, iż obowiązkiem organów Miasta Ząbki była zmiana, w tym przypadku określenie, minimalnych powierzchni działek w ramach procedury *scalania i podziału nieruchomości*, co winno jednoznacznie wynikać z treści uchwały zmieniającej, nie zaś ustalenia minimalnej powierzchni **działki** dla terenów oznaczonych symbolami MN, MN1, MW/MN i M/U/P, w zależności od rodzaju zabudowy.

Podkreślić przy tym należy, **że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”.** Definicja „*działki budowlanej*” określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) "działce budowlanej" - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość

gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”*. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: *„1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.”*.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ww. ustaleniach uchwały zmieniającej, uchwałodawca operuje pojęciem „działki”, nie wskazując przy tym, iż odnosi się ono do procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Powyższe naruszenia stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tej zmiany planu miejscowego, o których mowa przede wszystkim w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 27 tej ustawy.

Należy przy tym podkreślić, że również w tym przypadku brak zawężenia, w uchwale intencyjnej, przedmiotu regulacji zmian, np. do wybranych jednostek redakcyjnych bądź jednostek terenowych, oznacza, iż ocena prawna podjętej uchwały musi być dokonywana w kontekście łącznych ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i zmieniającej, które łącznie winny spełniać

obecne wymogi przepisów określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy o p.z.p.

Ponadto wskazuje się, że zawężenie przedmiotu zakresu dokonywanych zmian w uchwale przystąpieniowej może nastąpić na każdym etapie sporządzania projektu planu miejscowego. Jeżeli zatem nie zostanie dokonana zmiana uchwały przystąpieniowej ograniczająca zakres dokonywanych zmian, to obowiązkiem organu nadzoru jest weryfikacja wspólnych ustaleń zawartych w uchwale pierwotnej oraz ją zmieniającej, do wszystkich terenów wskazanych na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, obowiązujących na dzień podjęcia uchwały zmieniającej, w tym także w zakresie wzajemnej ich korelacji. Formułując zatem nowe ustalenia należy w tym przypadku uwzględnić fakt, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, która zawierała zupełnie inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów.

Tym samym należy wskazać, że skoro obszar objęty przedmiotową zmianą planu miejscowego obejmuje cały obszar objęty ustaleniami uchwały Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z 19 grudnia 2003 r., a zakres zmiany planu dotyczy zmiany wskaźników dotyczących udziału powierzchni biologicznie czynnej, minimalnych powierzchni działek oraz określenie granicznych wartości intensywności zabudowy (vide § 2 pkt 1 uchwały przystąpieniowej), to w tym przypadku **zmiana** planu miejscowego sporządzanego na podstawie ustawy o p.z.p., powinna stosować przepisy zawarte w tej ustawie.

Ponadto, jak wynika z treści ustaleń zawartych w:

- § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej: „1) w § 7 w ust. 3 w pkt 16 kropkę zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 17 i 18 w brzmieniu: „17) ustala się minimalną nadziemną intensywność zabudowy - 0,01; 18) ustala się maksymalną nadziemną intensywność zabudowy - 1,5.”;”;
- § 1 pkt 2 lit. b uchwały zmieniającej: „2) w § 9 w ust. 3: (...) „b) w pkt 15 kropkę zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 16 i 17 w brzmieniu: „16) ustala się minimalną nadziemną intensywność zabudowy - 0,01; 17) ustala się maksymalną nadziemną intensywność zabudowy - 0,7.”.”.

Powyższe oznacza, iż treść przywołanych powyżej ustaleń: § 1 pkt 1 pkt 2 lit. b uchwały zmieniającej, wykracza poza zakres określony w uchwale inicjującej procedurę przedmiotowej zmiany planu miejscowego, bowiem ustalenia dotyczące minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej, jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że co prawda Rada Miasta Ząbki zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały

Nr XCIII/886/2024 z 27 marca 2024 r., zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 z 29 sierpnia 2024 r., w związku z tym zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., **jednakże ustawodawca, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p. dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., umożliwił także określenie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy.**

Powyższe oznacza, iż z uwagi na tak skonstruowany zakres zmiany planu miejscowego w uchwale przystąpieniowej, organy Miasta Ząbki **nie miały możliwości dodania pkt 17 i pkt 18 w § 7 ust. 3, a także pkt 16 i pkt 17 w § 9 ust. 3 uchwały zmienianej, dotyczących minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, bowiem co najwyżej możliwym było określenie maksymalnej intensywności zabudowy stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p., dla terenów wskazanych w załączniku graficznym do ww. uchwały intencyjnej.**

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż przez:

- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.

Innymi słowy, nadziemna intensywność zabudowy odnosi się do kondygnacji nadziemnych budynków, nie zaś do wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej. Tym samym **pojęcia te nie są tożsame**, zaś Rada Miasta Ząbki określając w § 2 pkt 2 uchwały intencyjnej, iż przedmiot zmiany obejmuje m.in. ***określenie granicznych wartości wskaźnika intensywności zabudowy***, przesądziła o braku możliwości ustalenia minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych w uchwale zmienianej symbolami: MW, MN, MN1, MW/MN i M/U/P.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., oraz w przypadku zmiany planu miejscowego z **art. 27** ustawy o p.z.p.

Sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło tym samym do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- 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 ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym zakresie (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Podsumowując należy stwierdzić, że skoro ustalenia zawarte w § 1 pkt 1 i pkt 2 lit. b uchwały zmieniającej, dotyczące minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego, to Rada Miasta Ząbki nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, a tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p.

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 zarówno do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy zauważyć, iż **stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć

naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 XXIII/251/2025 Rady Miasta Ząbki z 29 września 2025 r. „w sprawie zmiany

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żąbki”, 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/