WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 października 2026 r.

WP-I.4131.268.2026

Rada Miasta Podkowa Leśna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 168/XXXVII/2026 Rady Miasta Podkowa Leśna z 17 września 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna na północ od drogi wojewódzkiej nr 719 obejmującego tereny w obrębie geodezyjnym 0001*, w zakresie § 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) zmiany (...) zatwierdzonego uchwałą nr 84/XIX/2008 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 26 czerwca 2008 r. (...)”.*

Uzasadnienie

Na sesji 17 września 2026 r. Rada Miasta Podkowa Leśna podjęła uchwałę Nr 168/XXXVII/2026 *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna na północ od drogi wojewódzkiej nr 719 obejmującego tereny w obrębie geodezyjnym 0001.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 14 ust. 1 i ust. 2 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.”,* w związku z art. 67 ust. 4 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.), przy czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, winna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś jest art. 18 ust. 2 pkt 5.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 22 września 2026 r., przy piśmie Burmistrza Miasta Podkowa Leśna z 21 września 2026 r., znak: OSO.0711.44.2026.BK, za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-bce8d6c8-5143-4ea1-85b6-051022adc2bb).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co skutkowało koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przy piśmie z 24 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1164.2026, a także skierowaniem do Rady Miasta Podkowa Leśna zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 września 2026 r., znak: WP-I.4131.268.2026.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany).

Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany). Uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie objęty tym planem (opcjonalnie jego zmianą).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany** (*vide:* wyrok NSA z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

Identyfikacja obszaru, a także właściwego trybu sporządzania, odpowiednio, projektu planu miejscowego lub jego zmiany, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu lub jego zmianą, do którego odnosi się uchwała intencyjna i następująca po niej procedura planistyczna, 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 zarówno właściwego procesu planistycznego, jak i granic obszaru projektu planu miejscowego lub jego zmiany.

Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już z konkretnym trybem postępowania w sprawie planu miejscowego lub jego zmiany, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem lub jego zmianą, będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

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 (opcjonalnie jego zmianie).

Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 zatem podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą**. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., zaś **w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27** ww. ustawy. Dlatego też określenie **właściwego procesu planistycznego** wraz z granicami obszaru objętego

przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą, winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Tymczasem, **przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż uchwała Nr 168/XXXVII/2026 Rady Miasta Podkowa Leśna z 17 września 2026 r. została podjęta z istotnym naruszeniem art. 27 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., z uwagi na błędne ustalenia części tekstowej uchwały, z których wynika, iż przystąpiono do zmiany planu, podczas gdy faktycznym zamiarem organów Miasta Podkowa Leśna jest sporządzenie „nowego" planu miejscowego, nie zaś dokonanie zmian w już obowiązującym planie miejscowym.**

W niniejszej sprawie Rada Miasta Podkowa Leśna określiła w:

- **tytule**, iż podjęła ją: *„w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna na północ od drogi wojewódzkiej nr 719 obejmującego tereny w obrębie geodezyjnym 0001"*;
- **podstawie prawnej**, że: *„Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 662, 912; Dz. u. z 2023 r. poz. 1688) oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 538, 781, 912, Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z art. 67 ust. 4 z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 z późn. zm.), uchwala się, co następuje (...)"*;
- **§ 2**, że: *„Granice obszaru objętego projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przedstawione są na załączniku graficznym do uchwały."*;
- **legendzie** zamieszczonej na załączniku graficznym, iż oznaczenie opisano jako: *„granica obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia planu"*.

Tym samym, Rada Miasta Podkowa Leśna wskazała w tytule, podstawie prawnej oraz w § 2 uchwały, a także na załączniku graficznym, iż **przystępuje do sporządzenia nowego planu miejscowego.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta Podkowa Leśna, zawartych w piśmie z 28 września 2026 r. znak PNZ.6723.31.2026.MP, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 24 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1164.2026, w którym stwierdzono, że: *„(...) pragnę wyjaśnić, że **rozpoczęta procedura planistyczna zmierza do uchwalenia całkowicie nowej, samodzielnie funkcjonującej uchwały** **zawierającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie działek ewidencyjnych nr 1/3, 1/10, 1/24, 1/30, 1/31, 6, 7, 8, 10, 11 i częściowo 12 z obrębu 0001**. Dotychczas obowiązująca uchwała obowiązująca na tym terenie*

(nr 84/XIX/2008 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 26 czerwca 2008 r.) ma zostać docelowo uchylona ***w zakresie terenowym obejmującym sporządzany nowy plan miejscowy****.”.*

Tymczasem w ramach ustaleń **§ 1** uchwały, określono, że: *„**Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą nr 84/XIX/2008 Rady Miasta Podkowa Leśna z dnia 26 czerwca 2008 r.** obejmującego działki ewidencyjne nr 1/3, 1/10, 1/24, 1/30, 1/31, 6, 7, 8, 10, 11 i częściowo 12 z obrębu 0001 położone w Mieście Podkowa Leśna.”,* **co oznacza ewidentną sprzeczność zarówno z ustaleniami zawartymi w tytule, podstawie prawnej oraz § 2 uchwały, jak również z jej załącznikiem graficznym, a także z faktyczną intencją organów Miasta Podkowa Leśna.**

Skoro bowiem zgodnie z intencją organów Miasta Podkowa Leśna jest sporządzenie „nowego” planu miejscowego, to ustalenia przedmiotowej uchwały, o których mowa w jej § 1, stanowią istotne naruszenie art. 27 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. co oznacza, na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego części uchwały.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania odpowiednio „nowego” planu miejscowego, bądź też „zmiany” obowiązującego planu. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, bądź też jego zmiany, co do właściwego trybu jego sporządzania. Innymi słowy, wszystkie podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego winny mieć świadomość, w jakiej konkretnie procedurze podejmowane są czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego trybu odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.

W związku z powyższym, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, w części wskazanej w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia zarówno do zgodności z przepisami prawnymi, w tym art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p,, jak również do spójności części tekstowej i załącznika graficznego, z faktyczną intencją Rady Miasta Podkowa Leśna.

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. 27 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 168/XXXVII/2026 Rady Miasta Podkowa Leśna z 17 września 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta-Ogrodu Podkowa Leśna na północ od drogi wojewódzkiej nr 719 obejmującego tereny w obrębie geodezyjnym 0001*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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/