



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 października 2025 r.

WP-I.4131.217.2025

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII.183.2025 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 11 września 2025 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzóze, Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziekowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Iłowiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Iłowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmienionej uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r., uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r. oraz uchwałą nr II.9.2024 z dnia 20 maja 2024 r.”, w zakresie ustaleń:

- § 2;
- załącznika graficznego nr 1.

Uzasadnienie

Na sesji 11 września 2025 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XIII.183.2025 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 11 września 2025 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzóze, Borek Miński,

Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziękowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Iłowiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Iłowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmienionej uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r., uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r. oraz uchwałą nr II.9.2024 z dnia 20 maja 2024 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 14 ust. 1, 2 i 4 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.*”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego powinna w podstawie prawnej zawierać art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś jej art. 18 ust. 2 pkt 5.

Powyższą uchwałą doręczono organowi nadzoru 23 września 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 18 września 2025 r., znak: RO.0711.1.6.2025.SK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Mińsk Mazowiecki zawiadomienia z 20 października 2025 r., znak: WP-I.4131.217.2025.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i 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, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem 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 jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces

tworzenia aktu prawa miejscowego. **Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem.** Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, 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. Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej 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: „(...) rolę 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, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej

w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 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 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 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 sporządzenia.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej przystąpienie, w zakresie granic obszaru, dla którego rozpoczęto odpowiednią procedurę planistyczną dotyczącą sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym także poprzez wyznaczenie poszczególnych etapów, czy obszarów jego sporządzenia, obowiązkiem rady gminy jest nadal dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic tego obszaru lub poszczególnych jego etapów.

Wskazać przy tym należy, iż Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 25 kwietnia 2024 r. znak: WNP-I.4131.80.2024, stwierdził nieważność uchwały Nr LXIV.616.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 14 marca 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynów, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barcząckie,

Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziękowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Iłowiec, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Iłowiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmieniona uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r.”, z uwagi na istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., wynikające ze sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej załącznikiem graficznym nr 1, a także brak jednoznacznej identyfikacji obszarów objętych poszczególnymi etapami sporządzania przyszłego planu miejscowego.

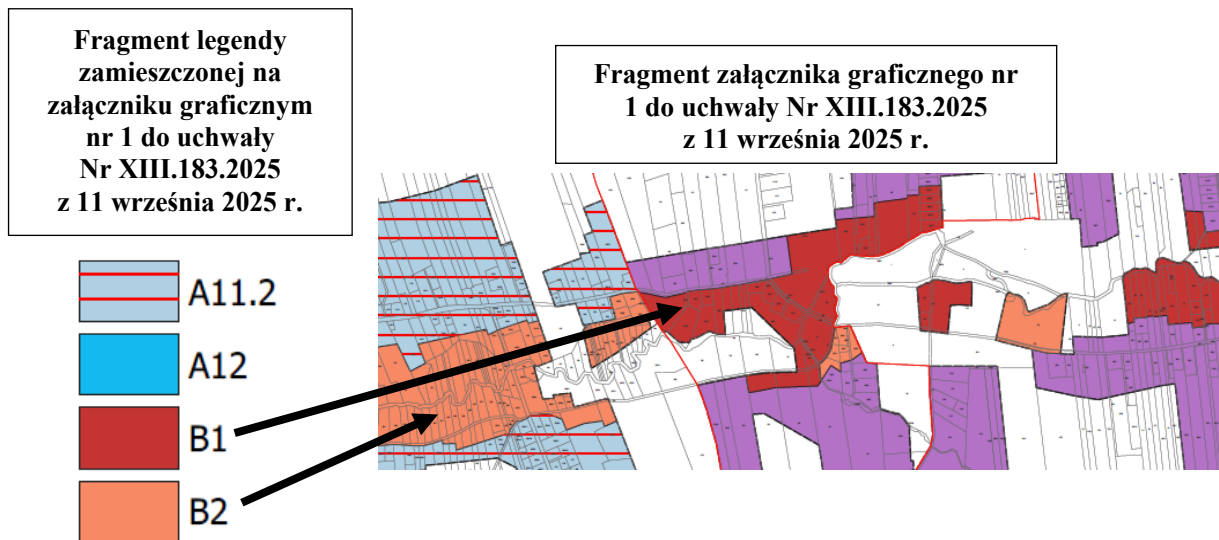
Co więcej, organ nadzoru pismem z 17 czerwca 2024 r. znak: WP-I.4130.575.2024, informował organy Gminy Mińsk Mazowiecki, iż kolejna podjęta uchwała w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., tj. uchwała Nr II.9.2024 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 20 maja 2024 r., ponownie narusza art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., z uwagi na m.in. błędne zastosowanie kolorystyki oznaczeń poszczególnych etapów, mające wpływ na ich identyfikację.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że zarówno z tytułu, jak również z treści ustaleń § 1 i § 2 uchwały **Nr XIII.183.2025 z 11 września 2025 r.** wynika, iż Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienioną kolejnymi uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r., Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r. oraz II.9.2024 z 20 maja 2024 r., zwanej dalej „uchwałą zmienianą”, w zakresie uchylenia jej § 1 ust. 2, a także nadania nowego brzmienia załącznikowi graficznemu nr 1. Z kolei zgodnie z § 3 przedmiotowej uchwały: „*Pozostała treść uchwały pozostaje bez zmian.*”.

W tym miejscu wskazać należy, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **Nr XIII.183.2025 z 11 września 2025 r. doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej załącznikiem graficznym a częścią tekstową uchwały zmienianej.**

Jak wynika bowiem z **§ 1 ust. 3 pkt 2 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały zmienianej** (*vide* § 1 uchwały Nr II.9.2024 z 20 maja 2024 r.), w brzmieniu: „*W uchwale nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku §1 otrzymuje brzmienie: (...) 3. Dopuszcza się sporządzenie i uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów wskazanych w ust. 1 etapowo, w następujący sposób: (...) 2) Etap B – z podziałem na kolejne etapy obejmujące: - **B1** – oznaczone kolorem czerwonym z poziomym szrafem w kolorze zielonym na załączniku graficznym. **B2** oznaczone kolorem czerwonym z poziomym szrafem w kolorze*

seledynowym na załączniku graficznym. (...)”, podczas gdy na załączniku graficznym nr 1 do przedmiotowej uchwały Nr XIII.183.2025 z 11 września 2025 r. dla etapów B1 i B2 zastosowano kolorystykę odpowiednio ciemnoczerwoną oraz jasnoczerwoną bez żadnego dodatkowego szrafu, co przedstawiają poniższe fragmenty załącznika graficznego nr 1 wraz z legendą.



Tym samym, z załącznika graficznego nr 1 do uchwały nie wynika jednoznacznie, które obszary zostały zaliczone do etapów B1 i B2, bowiem na załączniku graficznym zastosowano inną kolorystykę niż wskazano w części opisowej uchwały zmienianej. Oznacza to, iż opis słowny zawarty w uchwale Nr II.9.2024 z 20 maja 2024 r., zmieniającej *de facto* obszar przystąpienia określony w uchwale Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienionej uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r. i Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r., jest sprzeczny z załącznikiem graficznym, stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały Nr XIII.183.2025 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 11 września 2025 r., w ramach którego przedstawiono granice poszczególnych etapów w sposób niejednoznaczny.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż określenie koloru jest tym bardziej istotne wobec dużej liczby i kategorii zastosowanych oznaczeń.

Mając na uwadze powyższe nie jest wiadomym jakie są faktyczne granice obszarów B1 i B2, stanowiących w tym przypadku etapy sporządzania przyszłego planu miejscowego, co stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi dotyczące, w tym przypadku, uchwały w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego.

Innymi słowy, wprowadzenie de facto zmiany granic poszczególnych obszarów objętych przyszłym planem miejscowym, w tym przypadku nazwanych etapami, jest niewystarczające i nieskuteczne, z uwagi na brak jednoznacznego określenia ich granic.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej zmianę polegającą w tym przypadku na wyodrębnieniu poszczególnych podetapów. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, bądź kolejnych jego etapów, czy też poszczególnych obszarów, **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 ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, 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, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakkolwiek wątpliwość co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic tego samego obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

Reasumując, poprawnie przyjęta uchwała w przedmiocie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna m.in.:

- zawierać w podstawie prawnej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym;
- uwzględniać treść wcześniej podjętych uchwał;
- odnosić się do jednostek redakcyjnych pierwotnej uchwały przystąpieniowej, uwzględniającej także jej zmiany;
- uwzględniać, iż treść normatywną tworzą łącznie wszystkie uchwały, co może wiązać się z koniecznością wprowadzenia nowego załącznika graficznego uwzględniającego faktyczne zmiany dotyczące wyznaczenia poszczególnych etapów, czy też obszarów;

– uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów co do poprawnej legislacji.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr XIII.183.2025 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 11 września 2025 r., nie spełnia wszystkich z ww. kryteriów.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Mińsk Mazowiecki **nie dokonała jednoznacznych zmian w podjętej pierwotnej uchwale Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r.**, zmienionej kolejnymi uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r., Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r. i Nr II.9.2024 z 20 maja 2024 r., z uwagi na sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową a załącznikiem graficznym nr 1 do przedmiotowej uchwały zmieniającej Nr XIII.183.2025 z 11 września 2025 r., a także brak jednoznacznej identyfikacji obszarów objętych etapami B1 i B2 sporządzania przyszłego planu miejscowego.

Tym samym należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, na podstawie zainicjowanej *de facto* kolejnej zmiany uchwały **Nr XXXIV/176/10 z 29 kwietnia 2010 r., zmienionej uchwałami: Nr XXV/224/13 z 11 kwietnia 2013 r., Nr XXXIII/225/17 z 27 kwietnia 2017 r., Nr V.53.19 z 21 marca 2019 r. i Nr II.9.2024 z 20 maja 2024 r.**, która **w sposób niejednoznaczny wprowadza zmiany w ww. uchwale.** Nie jest bowiem wiadomym, dla jakich obszarów, w tym przypadku zwanych etapami B1 i B2, ma być faktycznie kontynuowana procedura planistyczna zmierzająca do uchwalenia poszczególnych obszarów planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż stwierdzenie nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, umożliwi organom Gminy Mińsk Mazowiecki podjęcie uchwały zmieniającej, z zastosowaniem jednoznacznych oznaczeń na załączniku graficznym, zgodnie z opisem słownym granic poszczególnych etapów.

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 organy 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 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność *„w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/176/10 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego miejscowości: Anielew, Arynow, Barcząca, Brzoze, Borek Miński, Budy Barcząckie, Budy Janowskie, Cielechowizna, Prusy, Chmielew, Chochół, Tartak, Dziękowizna, Dłużka, Gamratka, Grabina, Grębiszew, Gliniak, Huta Mińska, Hówek, Józefów, Karolina, Kluki, Królewiec, Mikanów, Maliszew, Marianka, Stara Niedziałka, Niedziałka Druga, Nowe Osiny, Osiny, Kolonia Janów, Podrudzie, Targówka, Wólka Hówiecka, Wólka Mińska, Janów, Ignaców, Zakole Wiktorowo, Stare Zakole, Zamienie, Żuków, zmienionej uchwałą nr XXV/224/13 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 11 kwietnia 2013 r., uchwałą nr XXXIII/225/17 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 27 kwietnia 2017 r., uchwałą nr V.53.19 z dnia 21 marca 2019 r. oraz uchwałą nr II.9.2024 z dnia 20 maja 2024 r.”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/