



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 grudnia 2025 r.

WP-I.4131.254.2025

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 XXVI/282/2025 Rady Miasta Ząbki z 24 listopada 2025 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 listopada 2025 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XXVI/282/2025 *zmieniającą uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1, art. 27 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, przy czym poprawnie przyjęta uchwała, w tym przypadku w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinna zawierać w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 26 listopada 2025 r., za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki z 26 listopada 2025 r., znak: BRM.0004.2.77.2025, a także po raz drugi, 27 listopada 2025 r., przy piśmie tego samego organu z 27 listopada 2025 r., znak: BRM.0004.2.77.1.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Ząbki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 4 grudnia 2025 r., znak: WP-I.4131.254.2025, wraz z wnioskiem o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu** (opcjonalnie jego zmianą). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą) objęty. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest jednoznaczne określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). **Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego 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 do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru,** do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomości została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie

nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.*” (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „*Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.*” (publ. LEX nr 1134771);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „*1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią*

uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc

zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie **uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą**. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu **art. 27** ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

Organ nadzoru wskazuje, iż w związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. **każda zmiana planu miejscowego**, bez względu na jej rodzaj i zakres, **wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiana planu dotycząca pewnych jego fragmentów współgra z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. **Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian.** W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p.

Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, 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 sytuację, w której konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane

w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, iż dokonano zmiany pierwotnej uchwały intencyjnej Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r. „w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”. Z treści § 1 uchwały zmieniającej Nr XXVI/282/2025 Rady Miasta Ząbki z 24 listopada 2025 r.: wynika, iż: „W uchwale nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, zmienionej uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Miasta Ząbki z dnia 29 sierpnia 2024 r., § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2. Przedmiot zmiany planu, o którym mowa w § 1, obejmuje określenie granicznych wartości wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej.””.

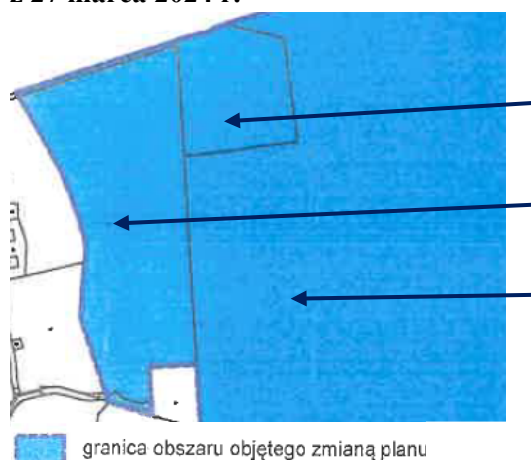
Natomiast, w treści § 1 i § 2 pierwotnej uchwały Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r., określono, że: „§ 1 Przystępuje się do sporządzenia zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki, przyjętym uchwałą nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach z dnia 19 grudnia 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2004 r. poz. 1227, z póź. 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).”.

Pierwotna uchwała intencyjna została również zmieniona uchwałą Nr VI/59/2024 Rady Miasta Ząbki z 29 sierpnia 2024 r., w ten sposób, że zgodnie z treścią § 1 tej uchwały zmieniającej: „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.”.

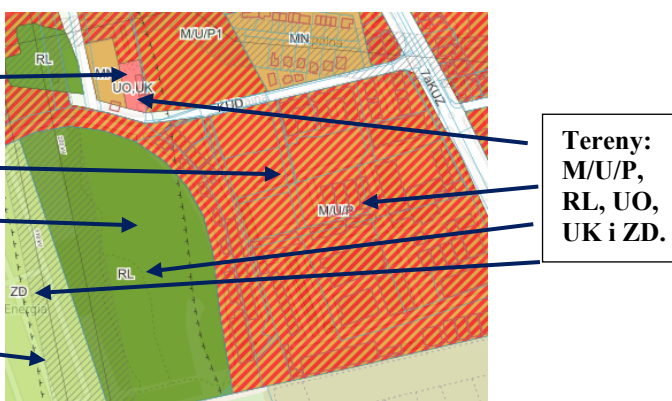
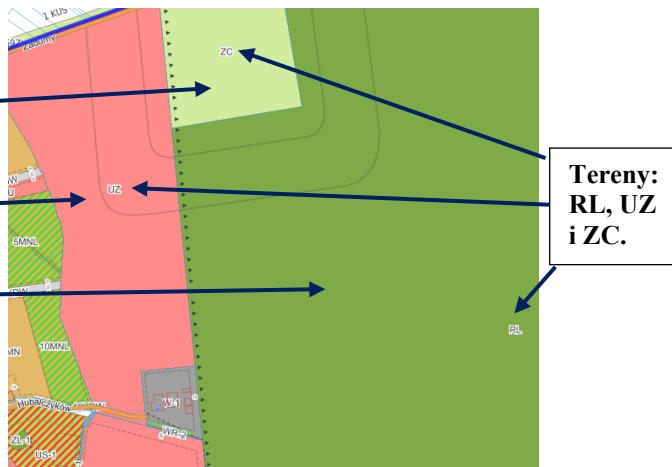
W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z treścią **§ 1** kolejnej uchwały zmieniającej Nr XXVI/282/2025 z 24 listopada 2025 r., niejako **zawężono przedmiot zmiany planu, dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej**, pozostawiając jednocześnie bez zmian załącznik graficzny stanowiący integralną część pierwotnej uchwały Nr XCIII/886/2024 z 27 marca 2024 r.

Tymczasem, z załącznika graficznego do pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej Nr XCIII/886/2024 Rady Miasta Ząbki z 27 marca 2024 r. wynika, iż w granicach obszaru objętego przyszłą zmianą planu, uwzględniono nie tylko tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej, ale również m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej lub usługowo-produkcyjnej, tereny leśne, tereny usług oświaty, tereny usług kultury, tereny usług zdrowia, tereny cmentarzy, czy też tereny ogrodów działkowych, oznaczone na rysunku zmieniań planu miejscowego odpowiednio symbolami: M/U/P, RL, UO, UK, UZ, ZC i ZD, co przedstawiono na poniższych fragmentach załącznika graficznego do uchwały intencyjnej oraz rysunku zmieniań planu miejscowego.

Fragmenty załącznika graficznego do uchwały przystąpieniowej Nr XCIII/886/2024 z 27 marca 2024 r.



Fragmenty rysunku zmieniań planu (uchwała Nr 90/XVIII/03 z 19 grudnia 2003 r.)



Kluczowy w przedmiotowej sprawie jest zatem fakt, iż nie wyłączono z obszaru objętego przyszłą zmianą planu, terenów niewymienionych w § 1 uchwały zmieniającej Nr XXVI/282/2025 Rady Miasta Ząbki z 24 listopada 2025 r., nadającej nowe brzmienie § 2 pierwotnej uchwały przystąpieniowej, przy czym stosownie do wymogów art. 14 ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., powinno to znaleźć swoje odzwierciedlenie również w części graficznej uchwały inicjującej proces dokonywanej zmiany.

Powyższe, stwarza po stronie organu uchwałodawczego konieczność uwzględnienia przy formułowaniu zarówno ustaleń części opisowej, jak i graficznej, właściwego wyłączenia terenów nie podlegających zmianie.

W tym miejscu należy zauważyć, że **dokonując zmiany przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łączne ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem łączne ustalenia pierwotnej uchwały intencyjnej oraz uchwały zmieniającej powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.**

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, z załącznika graficznego do pierwotnej uchwały intencyjnej wprost wynika, iż obszar zmiany planu miejscowego został wyznaczony w granicach całego obszaru objętego planem miejscowym przyjętym na podstawie obowiązującej uchwały *Nr 90/XXX/03 Rady Miejskiej w Ząbkach* z 19 grudnia 2003 r., a więc obejmuje on także tereny niewymienione w **nowo nadanym brzmieniu § 2** uchwały przystąpieniowej, jako obszar przyszłej zmiany tego planu.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Miasta Ząbki podejmując przedmiotową uchwałę doprowadziła do sprzeczności jej części opisowej z załącznikiem graficznym do pierwotnie podjętej uchwały intencyjnej. Oznacza to, iż naruszono w sposób istotny art. 14 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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

Należy zauważyć, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej ewentualne zmiany. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami zmiany planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym (opcjonalnie jego zmiany), bądź poszczególnych jego etapów, czy też obszarów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.** Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego.**

W tym przypadku **nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego**, na podstawie uchwały Nr **XXVI/282/2025** Rady Miasta Ząbki z 24 listopada 2025 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*, bowiem pomimo wskazanego w podstawie prawnej m.in. przepisu art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., Rada Miasta Ząbki doprowadziła do braku jednoznacznego określenia granic obszaru objętego przyszłą zmianą planu miejscowego miasta Ząbki.

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

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/282/2025 Rady Miasta Ząbki z 24 listopada 2025 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/