WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 października 2026 r.

WP-I.4131.290.2026

Rada Gminy Lesznowola

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 510/XXXVII/2026 Rady Gminy Lesznowola z 24 września 2026 r. *zmieniająca uchwałę Nr 436/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna (rejon torów kolejowych)*, w odniesieniu do ustaleń zawartych w:

- podstawie prawnej, w zakresie sformułowania: *„(...) art. 27 w związku z (...)”*;
- § 1 pkt 1, w zakresie sformułowania: *„(...) literami A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, A (...)”*;
- § 1 pkt 2, w zakresie sformułowania: *„(...) zmianą (...)”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 września 2026 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 510/XXXVII/2026 *zmieniająca uchwałę Nr 436/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna (rejon torów kolejowych)*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 i **art. 27** 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.”* i doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 29 września 2026 r. (identyfikator wiadomości: PPSA-E-a8a21719-032d-4c78-b9df-f4f2bef2d29a).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lesznowola zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 października 2026 r., znak: WP-I.4131.290.2026.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w podstawie prawnej tej uchwały, nie powinien zostać przywołany przepis **art. 27** ustawy o p.z.p. Skoro zatem, zgodnie z tytułem przedmiotowej uchwały, treścią jej ustaleń zawartych w § 1 pkt 1, a także legendą zamieszczoną na załączniku graficznym, **w tym przypadku przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś do zmiany planu miejscowego, to powyższe oznacza, że zarówno w podstawie prawnej uchwały, przepis art. 27 ustawy o p.z.p. przywołano w sposób nieprawidłowy, jak również sformułowano w sposób nieprawidłowy treść § 1 pkt 2** uchwały, **w brzmieniu:** *„W uchwale Nr 436/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna (rejon torów kolejowych) wprowadza się następujące zmiany: (...) 2) załącznik graficzny zmienia się w przedmiocie granicy obszaru objętego **zmianą** planu miejscowym zgodnie z załącznikiem graficznym do przedmiotowej uchwały.”*.

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

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego, 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 procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem planu lub jego zmiany (*vide:* wyrok NSA z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

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 został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, 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 granic obszaru projektu planu miejscowego.

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym 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 lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego, jakie będzie przeznaczenie terenu, a także jakie będą obowiązywały ewentualne warunki zagospodarowania i zabudowy. **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.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej, już zainicjowanej procedury planistycznej, w zakresie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, obowiązkiem rady gminy jest dokonanie jednoznacznej identyfikacji tych granic, w części tekstowej uchwały zmieniającej pierwotne przystąpienie oraz na jej załączniku graficznym, w powiązaniu z dotychczas obowiązującą uchwałą będącą przedmiotem zmiany.

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, a także uwzględni, 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 poprawne określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym (opcjonalnie jego zmianą), winno zostać dokonane, zarówno w sposób jednoznaczny, w treści uchwały zmieniającej w powiązaniu z pierwotną uchwałą intencyjną, jak również identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.**

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, iż zgodnie z treścią **§ 1 pkt 1** uchwały: *„W uchwale Nr 436/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna (rejon torów kolejowych) wprowadza się następujące zmiany:* ***1) § 1 otrzymuje brzmienie: „Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna oznaczonego literami A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, A na załączniku graficznym stanowiącym integralną część uchwały****”;;”*.

Tymczasem, na załączniku graficznym stanowiącym integralną część uchwały zmieniającej pierwotne przystąpienie, granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, oznaczono kolejnymi literami: A, B, C, D, E i A, oraz F, G, H, I, J, K, L i F, co oznacza BRAK oznaczenia jakiegokolwiek obszaru literami: M, N, O, P. Tym samym doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały, z jej załącznikiem graficznym, stanowiącym integralną część uchwały, bowiem wbrew opisowi granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, który zawarto w treści ww. § 1 pkt 1 uchwały, na załączniku graficznym do uchwały, wskazano inne oznaczenie przebiegu granic obszaru objętego tym planem. Innymi słowy, załącznik graficzny do uchwały zawiera *de facto*

odmienny sposób oznaczenia obszaru objętego projektem planu miejscowego, niż wynika on z treści § 1 pkt 1 tej samej uchwały, co oznacza, że nie jest wiadomym, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., a tym samym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części, o której mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia.

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 zmiany planu miejscowego. Nie może ona zatem wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do właściwego przebiegu granic obszaru objętego tym projektem planu. **Wszystkie podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego winny bowiem mieć świadomość dla jakiego konkretnie obszaru** podejmowane są czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p., bo tylko w odniesieniu do ściśle określonych granic objętych przyszłym planem miejscowym, 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 jakakolwiek wątpliwość, co do granic obszaru objętego w tym przypadku, przyszłym planem miejscowym.**

Reasumując, należy ponownie podkreślić, że **z uwagi na wewnętrzną sprzeczność ustaleń części tekstowej z załącznikiem graficznym, w zakresie sposobu oznaczenia granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym przypadku doszło do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

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 wprost naruszającej dyspozycję 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 510/XXXVII/2026 Rady Gminy Lesznowola z 24 września 2026 r. *zmieniająca uchwałę Nr 436/XXXI/2017 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna (rejon torów kolejowych)*, 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.

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/