



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.118.2025

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/189/2025 Rady Miasta Ząbki z 26 maja 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla obszaru w rejonie parku*, w zakresie ustaleń, o których mowa w:

- podstawie prawnej podjętej uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i art. 85 ust. 2 (...)”;
- § 13 ust. 2 w zakresie sformułowania: „(...), przy zachowaniu dla obiektów kubaturowych następujących warunków: 1) maksymalna wysokość obiektów – 3 m; 2) maksymalna powierzchnia zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m²; 3) dachy płaskie o kącie nachylenia do 12°; 4) kolorystyka ścian w kolorze białym lub odcieniach szarego, żółtego i beżowego (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 maja 2025 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XVI/189/2025 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla obszaru w rejonie parku*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 85 ust. 2 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.” i art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z 2024 r. poz. 1824 i z 2025 r. poz. 527).

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż skoro Rada Miasta Ząbki przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego 22 lipca 2020 r. na podstawie uchwały Nr XXIX/275/2020, zaś Burmistrz Miasta Ząbki pismami z 3 stycznia 2024 r. znak: ZPIOŚ.6721.1-1.2024 oraz ZPIOŚ.6721.1-2.2024, zwrócił się z wnioskiem odpowiednio

o dokonanie uzgodnień oraz wyrażenie opinii, to zastosowanie w sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, w brzmieniu: „3. *Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 30 maja 2025 r. za pomocą platformy teleinformatycznej ePUAP, zaś dokumentację z przebiegu prac planistycznych, w wyniku wniosku organu nadzoru, doręczono osobiście 13 czerwca 2025 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki znak: ZPiOŚ.030.27.2025.

W tym miejscu podkreślić należy, iż Wojewoda Mazowiecki pismem z 10 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4130.431.2025, zwrócił się do Burmistrza Miasta Ząbki z wnioskiem o bezzwłoczne przekazanie:

- rysunku planu miejscowego, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, w wersji papierowej w skali 1:1000;
- uzasadnienia, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), spełniającego wymogi powyższego przepisu;
- dokumentacji prac planistycznych do ww. uchwały, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, spełniającej wymogi § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), opcjonalnie § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587),
- informacji na temat zastosowania w przedmiotowej sprawie, przywołanego w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 85 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także złożenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy, w związku z wzajemnie wykluczającymi się ustaleniami: § 13 ust. 2 pkt 1 i § 16 pkt 2 lit. m uchwały, a także ustaleniami dotyczącymi możliwości sytuowania budynków, o których mowa w § 13 ust. 2 w kontekście ustaleń zawartych w § 16 pkt 2 lit. i oraz § 17 pkt 2 lit. c uchwały.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, a także złożonych wyjaśnień, które nie zasługują na uwzględnienie w niniejszej sprawie, organ nadzoru skierował do Burmistrza Miasta Ząbki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4131.118.2025.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać ponownie należy, iż w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. z zastawianiem przepisów intertemporalnych, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, nie zaś przywołany w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Przepis art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: *„Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu oraz zawiadomiono o terminie wyłożenia tych planów do publicznego wglądu, ale postępowanie nie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*, zamieszczony został w Rozdziale 7 ustawy o p.z.p., pn. *„Przepisy przejściowe i końcowe”*. Zastosowano w nim konstrukcję przeciwną do zasady bezpośredniego działania nowej ustawy, co pozwala na dochowanie reguł obowiązujących w momencie uruchomienia postępowania administracyjnego, względnie prowadzonej procedury planistycznej. Za powyższym rozwiązaniem przemawiają postulaty stabilności i pewności zaufania obywateli do prawa (tak: orzeczenie TK z 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6).

Ww. przepis normuje postępowania planistyczne sprzed wejścia w życie ustawy o p.z.p., a więc **procedury planistyczne zainicjowane przed 11 lipca 2003 r.**, pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.).

Z przywołanego w podstawie prawnej podjętej uchwały przepisu art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p. wynika nakaz stosowania przepisów dotychczasowych, tj. sprzed wejścia w życie ustawy o p.z.p. jeżeli zawiadomiono o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu.

W przedmiotowym przypadku procedurę sporządzania planu miejscowego zainicjowano 22 lipca 2020 r., a więc po upływie 17 lat od wejścia w życie ustawy o p.z.p., wobec czego przepis ten nie znajdzie zastosowania w przedmiocie uchwalenia niniejszego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś sam jego przywołania w podstawie prawnej podjętej uchwały sugeruje uchwalenie planu miejscowego z zastosowaniem innych, niż właściwe, przepisów.

Przepis art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p. jako nie mający zastosowania w niniejszej sprawie nie może stanowić podstawy prawnej do uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego, co należy kwalifikować, jako istotne naruszenie prawa, zarówno w kontekście zasad ich sporządzania, w związku z koniecznością formułowania właściwych dla danego stanu prawnego ustaleń

planistycznych, jak i narzuconego przez ustawodawcę trybu sporządzania planu miejscowego, w kontekście konkretnych czynności planistycznych zmierzających do właściwego, pod względem proceduralnym, podjęcia uchwały.

W tym miejscu należy także zauważyć, iż z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

Ponadto ponownie wskazać należy, iż w niniejszej sprawie znajdzie zastosowanie m.in. przepis:

- **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się **obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”;
- **§ 4 pkt 6** rozporządzenia Ministra infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) zgodnie, z którym: „*Ustala się następujące wymagania dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości **projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu**;*”;
- **art. 15 ust. 3 pkt 8** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, **kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów**;*”.

Jednocześnie zgodnie z:

- art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p., przez **wysokość zabudowy** należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością: - najwyższej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku, - najwyższej i najniższej położonego nad poziomem terenu punktu budowli, co oznacza, iż pojęcie wysokości zabudowy ustawodawca wprost wiąże z budynkami i budowlami;
- art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p., przez **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej;
- art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p., przez **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej;
- art. 2 pkt 33 ustawy o p.z.p., przez **powierzchnię kondygnacji** należy rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów;
- art. 2 pkt 34 ustawy o p.z.p., przez **kondygnację nadziemną** należy rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle;
- art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p., przez **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

Tymczasem z ustaleń części tekstowej uchwały, zawartych w § 13 ust. 2 uchwały wynika, iż: „Obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, z wyłączeniem obiektów i sieci infrastruktury elektroenergetycznej wysokich napięć, gazowej wysokiego ciśnienia, ropociągów, itp., można realizować na każdym terenie pod warunkiem, że ich lokalizacja nie uniemożliwi zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu, **przy zachowaniu dla obiektów kubaturowych następujących warunków: 1) maksymalna wysokość obiektów – 3 m; 2) maksymalna powierzchnia zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m²; 3) dachy płaskie o kącie nachylenia do 12°; 4) kolorystyka ścian w kolorze białym lub odcieniach szarego, żółtego i beżowego.**”, podczas gdy w:

- § 16 pkt 1, pkt 2 lit. g – o uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **ZP-1** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren zieleni urządzonej;

- 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) g) nieprzekraczalne linie zabudowy - zgodnie z rysunkiem planu, h) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 60% powierzchni działki budowlanej, **i) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 1% powierzchni działki budowlanej**, j) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,0001, k) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,01, l) dopuszcza się zagospodarowanie terenu bez budynków, **m) maksymalna wysokość zabudowy - 6 m**, n) dachy - płaskie we wszystkich formach o spadku do 12°, **dwuspadowe lub wielospadowe o kącie nachylenia głównych połaci od 20° do 45°**, o) elewacje: - ustala się kolorystykę ścian w kolorze białym lub odcieniach szarego, żółtego, beżowego, **niebieskiego, zielonego lub brązowego**, - nasycenie barw odpowiadającemu systemowi barwnemu NCS w przedziale od 0000 do 2020 czyli nie więcej niż 20% czerni w barwie oraz nie więcej niż 20% chromatyczności barwy, przy czym dopuszcza się stosowanie odcieni z przedziału powyżej 2020, lecz wyłącznie na fragmentach do 30% powierzchni elewacji, - dopuszcza się elewacje ceglane oraz wykończenia okładzinami trwałymi za wyjątkiem blach trapezowych i falistych;”;
- § 17 pkt 1, pkt 2 lit. c uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **W-1** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren infrastruktury wodociągowej – ujęcie wody; 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) **zakazuje się lokalizacji budynków**,”.

W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z obowiązującym stanem prawnym pojęcie **zabudowy**, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., należy rozpatrywać w kontekście definicji zawartej w art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p., która odnosi się zarówno do **budynków**, jak i **budowli**. Ustalenia w tym zakresie nie mogą budzić jakichkolwiek wątpliwości zarówno co do samej możliwości ich realizacji, jak i dopuszczonej, na mocy ustaleń planu, ich wysokości, powierzchni zabudowy geometrii a także zastosowanej kolorystyki, z tym jednak zastrzeżeniem, iż ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planistycznych (w przypadku dopuszczenia do realizacji budynków lub budowli).

Tymczasem w przedmiotowej sprawie w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **W-1** wprowadzono zakaz realizacji budynków, z drugiej zaś na mocy § 13 ust. 2 uchwały dopuszczono możliwość ich realizacji, co stanowi o wykluczających się wzajemnie ustaleniach planistycznych. Powyższe stanowi również o wzajemnej sprzeczności części tekstowej z częścią graficzną, bowiem na rysunku planu miejscowego w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **W-1** nie określono linii zabudowy, podczas gdy zgodnie z § 3 pkt 3 uchwały przez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć linię ograniczającą obszar w stosunku do linii rozgraniczających terenu, na którym dopuszcza się wznoszenie określonych w ustaleniach planu rodzajów **naziemnych obiektów**

budowlanych a nie będących obiektami liniowymi infrastruktury technicznej i sieciami uzbrojenia terenu, przy czym nie dotyczy to infrastruktury komunikacyjnej, w szczególności dojść, dojazdów, ścieżek pieszych i rowerowych oraz schodów i pochylni.

Z kolei w ramach ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem ZP-1, sformułowano sprzeczne ustalenia zarówno co do: maksymalnej wysokości zabudowy, geometrii dachów, kolorystyki elewacji, a także w zakresie ustaleń dotyczących powierzchni zabudowy, która winna zostać określona w ramach stosownego udziału, nie zaś w formie konkretnej powierzchni.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w § 13 ust. 2 w zakresie sformułowania: „(...), przy zachowaniu dla obiektów kubaturowych następujących warunków: 1) maksymalna wysokość obiektów – 3 m; 2) maksymalna powierzchnia zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m²; 3) dachy płaskie o kącie nachylenia do 12°; 4) kolorystyka ścian w kolorze białym lub odcieniach szarego, żółtego i beżowego (...)”, w odniesieniu do ustaleń szczegółowych sformułowanych dla terenu oznaczonego symbolem:

- ZP-1 stanowią o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6, w związku z art. 2 pkt 30 i pkt 35, art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także wykraczają poza zakres ustaleń planistycznych w odniesieniu do określenia maksymalnej powierzchni zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP;
- W-1 stanowią o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6, w związku z art. 2 pkt 30 i pkt 35 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także wykraczają poza zakres ustaleń planistycznych w odniesieniu do określenia maksymalnej powierzchni zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP.

Ponadto ustalenia § 13 ust. 2 w brzmieniu jak wyżej, są ewidentnie sprzeczne z ustaleniami § 17 pkt 2 lit. c uchwały, albowiem dopuszczenie do realizacji jakichkolwiek budynków musi zostać poprzedzone wyznaczeniem na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, o których mowa w: § 2 pkt 3, § 3 pkt 3, § 5, § 9 pkt 6 uchwały. Jednocześnie z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprost wynika, iż ustalenia w zakresie linii zabudowy mają być sprecyzowane zarówno w części testowej, jak i graficznej. Jeżeli zatem Rada Miasta Ząbki, na mocy ustaleń § 13 ust. 2, dopuściła do realizacji budynków, wbrew pozostałym ustaleniom części tekstowej, jak i wbrew ustaleniom części graficznej (z wyłączeniem terenu oznaczonego symbolem ZP-1) to powyższe należy również kwalifikować jako ewidentną sprzeczność ustaleń części tekstowej i graficznej, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1

i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.;*
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ.*

LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym *Sąd stwierdził, iż: Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r.*

II SA/Gd 318/14). (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały w odniesieniu do wadliwych ustaleń zawartych w przytaczanych, w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, ustaleniach § 13 ust. 2 uchwały.

Wziawszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego

(w związku z przywołaniem nie mającego zastosowania w sprawie przepisu art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p.), co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/189/2025 Rady Miasta Ząbki z 26 maja 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla obszaru w rejonie parku, 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.

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/