WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 września 2026 r.

WP-I.4131.237.2026

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 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/407/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla rejonu ulicy Kolejowej złożonego z działek ewid. nr 3, 4/7, 8, 10/1, 10/2, 12, 13, 14 (częściowo), 15 (częściowo), 7 (częściowo), 11 (częściowo), 1/1, 19, 20 z obrębu 02-01*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 lipca 2026 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XXXVII/407/2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla rejonu ulicy Kolejowej złożonego z działek ewid. nr 3, 4/7, 8, 10/1, 10/2, 12, 13, 14 (częściowo), 15 (częściowo), 7 (częściowo), 11 (częściowo), 1/1, 19, 20 z obrębu 02-01*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 sierpnia 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-44e8af2d-85f9-448e-9eb0-74202c73bac6), przy piśmie Burmistrza Miasta Ząbki z 3 sierpnia 2026 r., znak: BRM.0004.2.58.2026, zaś dokumentację z przebiegu prac planistycznych przy piśmie tego samego organu z 4 sierpnia 2026 r. znak: ZPiOŚ.030.31.2026 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 12 sierpnia 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru skierował do:

– Burmistrza Miasta Ząbki pismo z 31 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1075.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień do sprawy;
– Rady Miasta Ząbki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 września 2026 r., znak: WP-I.4131.237.2026.

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 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 uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miasta Ząbki zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XXIX/275/2020 **z 22 lipca 2020 r.**, zmienionej uchwałą Nr VIII/74/2024 z 28 października 2024 r., zaś **Burmistrz Miasta Ząbki** pismami z 27 marca 2025 r**.**, **wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w sprawie znajduje odpowiednio przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej**, 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.”.*

Powyższe oznacza, że w tym przypadku stosuje się m.in. przepis **art. 2 pkt 28-35**, **art. 15 ust. 2 pkt 6,** art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym **od 24 września 2023 r.**

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 tej ustawy, 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.

Mając zatem na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**: *„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;”*, przy czym **zgodnie z art. 2 pkt 30 lit. a i lit. b** ustawy o p.z.p., przez m.in. **wysokość zabudowy** należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością najwyżej 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, a także najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 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 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.

Tymczasem, zgodnie z treścią § 15 pkt 2 lit. c oraz lit. i uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN-1 i MN-2 ustala się: (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c)* ***dopuszcza się budowę budynków gospodarczych, garażowych lub gospodarczo-garażowych jako wolno stojących*** *lub dobudowanych do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, (...) i) maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych: - budynki mieszkalne jednorodzinne – 2, -* ***budynki gospodarcze, garażowe i gospodarczo-garażowe*** *– 1,”,* **podczas gdy jednocześnie, w ustaleniach § 15 pkt 2 lit. j** uchwały, **określono tylko:** *„j) maksymalna wysokość zabudowy: - budynki mieszkalne jednorodzinne – 10 m, - pozostałe obiekty – 5 m”.*

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia uchwały, **należy stwierdzić, iż w tym przypadku w ogóle nie określono wysokości budynków gospodarczych, garażowych i gospodarczo -garażowych, w ramach terenów oznaczonych symbolami MN-1 i MN-2, spełniających wymogi art. 2 pkt 30 lit. a w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać jednoznaczne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym m.in. określać maksymalną wysokość wszystkich budynków dopuszczonych na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie. Rada,

w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego, jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej), który ustali ten parametr np. w indywidualnym postępowaniu administracyjnym, w drodze decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13 *„(...) pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Trudno uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie można się zgodzić z organem, że w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. Należy zwrócić uwagę, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. (...)”*.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż w ramach:

- § 3 pkt 2 uchwały, określono, że: *„Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy - należy przez to rozumieć linię ograniczającą obszar w stosunku do linii rozgraniczających terenu, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków oraz określonych w ustaleniach planu rodzajów budowli naziemnych i innych obiektów budowlanych, a nie będących liniami przesyłowymi, sieciami uzbrojenia terenu lub śmietnikami, przy czym*

dopuszcza się przekroczenie tej linii przez takie elementy jak: schody zewnętrzne, gzymsy, balkony, tarasy, zadaszenia i okapy, jednak nie więcej niż o 2 m, oraz podjazdy, pochylnie, miejsca postojowe i parkingi;";

- § 6 pkt 1 i pkt 5 lit. b uchwały, ustalono, że: *„Ustala się następujące zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu: 1) zakaz lokalizowania przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, z wyjątkiem obiektów infrastruktury technicznej dopuszczonych planem; (...) 5) ochronę przed promieniowaniem elektromagnetycznym poprzez: (...) b) realizację zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi z zachowaniem odległości od obiektów emitujących pola elektromagnetyczne zgodnie z przepisami odrębnymi;"*;
- § 7 pkt 9 uchwały, ustalono, że: *„Ustala się zasady dotyczące kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu poprzez określenie: (...) 9) kolorystyki obiektów budowlanych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi;"*;
- § 11 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały, ustalono, że: *„1. Ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: (...) 3) należy zapewnić miejsca do parkowania pojazdów w sposób następujący: (...) c) miejsca postojowe dla obsługi obiektu budowlanego należy lokalizować w obszarze tej samej działki budowlanej."*;
- § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały, ustalono, że: *„Obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, z wyłączeniem obiektów i sieci infrastruktury elektroenergetycznej wysokich napięć, gazowej wysokiego ciśnienia, ropociągów, itp., można realizować na terenach oznaczonych symbolem MN pod warunkiem, że ich lokalizacja nie uniemożliwi zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu, przy zachowaniu dla budynków następujących warunków: 1) maksymalna powierzchnia zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m ^{2};*
- § 13 pkt 2 uchwały, określono, że: *„Ustala się zakaz, o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, z wyjątkiem: (...) 2) obiektów przeznaczonych do czasowego użytkowania w trakcie realizowania robót budowlanych, położonych na terenie budowy."*.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, iż Rada Miasta Ząbki **rozróżnia pojęcie obiektów, dotyczących w tym przypadku infrastruktury technicznej, od pojęcia obiektów budowlanych**, rozumianych w oparciu o przepis art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.). Należy zaznaczyć, iż ustawodawca w ramach przepisu art. 3:

- pkt 1 ustawy Prawo budowalne zdecydował, iż przez pojęcie ***obiektu budowlanego*** należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi

możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;

- pkt 2 ustawy Prawo budowalne zdecydował, iż przez pojęcie ***budynku*** należy rozumieć takiego obiektu budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- pkt 3 ustawy Prawo budowalne zdecydował, iż przez pojęcie ***budowli*** należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Tymczasem **brak możliwości uznania, iż określenie w § 15 pkt 2 lit j tiret drugie uchwały, wysokości dla *pozostałych obiektów* odnosi się również do budynków gospodarczych, garażowych i gospodarczo-garażowych**, o których mowa w art. 15 pkt 2 lit. c tej samej uchwały.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż **brak możliwości stwierdzenia nieważności jedynie funkcji mieszkalnej jednorodzinnej, o której mowa w art. 15 pkt 2 lit. j tiret pierwsze uchwały, bowiem dla jednostek terenowych MN-1 i MN-2 określono maksymalną liczbę kondygnacji nadziemnych odmienną dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, niż dla budynków gospodarczych, garażowych i gospodarczo-garażowych, co wyklucza możliwość zakresowego stwierdzenia nieważności ustaleń szczegółowych dla tych terenów**.

Należy przy tym stwierdzić, iż nie można również uznać, iż określenie maksymalnej liczby kondygnacji nadziemnych wypełnia dyspozycję, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. co do ustalenia m.in. maksymalnej wysokości zabudowy, a także gabarytu obiektów, w planie miejscowym. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy **wyłącznie jednostką metryczną**. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami, wynikającej z definicji ustawowej, o której mowa w **art. 2 pkt 30 lit. a i lit. b ustawy o p.z.p.**

Podkreślić bowiem należy, że określenie *„gabaryt obiektu budowlanego”* nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p., ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z *„Uniwersalnym słownikiem języka polskiego”* pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem *„gabarytów”* w urbanistyce należy rozumieć *„najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”*. Z kolei zgodnie ze *„Słownikiem języka polskiego”* pod red. Witolda Doroszewskiego, przez *„wysokość”* należy rozumieć *„odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”*, zaś ze *„Słownikiem języka polskiego”*, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez *„wysokość”* należy rozumieć m.in. *„wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”*, bądź *„odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”*. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć **konkretny wymiar** (w znaczeniu określenia metrycznego). Zdaniem organu nadzoru, określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W tym przypadku należy stwierdzić, że **skoro z ustaleń zawartych w § 15 pkt 2 lit. c** uchwały, **wprost wynika możliwość realizacji budynków gospodarczych, garażowych i gospodarczo-garażowych** w ramach terenów oznaczonych symbolami **MN-1 i MN-2**, **zaś w treści § 15 pkt 2 lit. j uchwały, w ogóle nie określono wysokości dla tych budynków, to Rada Miasta Ząbki wprowadziła wykluczające się wzajemnie ustalenia w ramach zasad kształtowania zabudowy**, **co skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.**

Powyższe stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem MN-1 i MN-2. Nie można bowiem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest określenie maksymalnej wysokości zabudowy, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do wewnętrznej sprzeczności części tekstowej planu w zakresie zasad kształtowania zabudowy na terenach oznaczonych symbolami MN-1 i MN-2, bowiem brak powyższego parametru uniemożliwia

realizację budynku gospodarczego, garażowego i gospodarczo-garażowego w granicach ww. terenów.

Analogicznie zarzuty dotyczą naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z uwagi na brak określenia maksymalnej wysokości budowli, zgodnie z definicją w art. 2 pkt 30 lit. b ustawy o p.z.p., zgodnie z którą przez wysokość zabudowy należy rozumieć różnicę pomiędzy wysokością najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli.

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością, bądź zawierający ustalenia bezprzedmiotowe. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, wzajemnie się wykluczający bądź zawierający ustalenia bezprzedmiotowe.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. **Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny.** Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, **aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich *„poprawnością”*, *„precyzyjnością”* i *„jasnością”*. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany

w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Reasumując, brak określenia maksymalnej wysokości dla wszystkich rodzajów budynków, a także budowli dopuszczonych na terenach oznaczonych symbolami MN-1 i MN-2, narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że obszar objęty planem miejscowym obejmuje swym zasięgiem jednostki terenowe oznaczone symbolami: MN-1, MN-2 i ZL-1, przy czym wskazane w niniejszym naruszenie dotyczy terenów MN-1 i MN-2, które stanowią prawie cały jego obszar, co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie, organ nadzoru wyjaśnia, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy 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 naruszenia sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad 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. 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)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVII/407/2026 Rady Miasta Ząbki z 27 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla rejonu ulicy Kolejowej złożonego z działek ewid. nr 3, 4/7, 8, 10/1, 10/2, 12, 13, 14 (częściowo), 15 (częściowo), 7 (częściowo), 11 (częściowo), 1/1, 19, 20 z obrębu 02-01,* 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/