



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 marca 2026 r.

WP-I.4131.54.2026

Rada Miasta Ostrołęki

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, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 263/XXXV/2026 Rady Miasta Ostrołęki z 19 lutego 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Szkoła Podstawowa Nr 6” w Ostrołęce”, w odniesieniu do ustaleń § 13 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) wolnostojące lub (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 19 lutego 2026 r. Rada Miasta Ostrołęki podjęła uchwałę Nr 263/XXXV/2026 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Szkoła Podstawowa Nr 6” w Ostrołęce”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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.”, a także „w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2” 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 wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 26 lutego 2026 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Ostrołęki z 20 lutego 2026 r., znak: WPR.0008.1.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Ostrołęki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.54.2026. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 4 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.184.2026, występując do Prezydenta Miasta Ostrołęki z wnioskiem o wskazanie podstaw

prawnych do stwierdzenia, iż ustalenia zawarte w § 13 ust. 3 pkt 2 tekstu planu miejscowego, dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem MN-U, nie naruszają ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrołęki, przyjętego przez Radę Miasta Ostrołęki uchwałą Nr 719/LXXVIII/2023 z 30 marca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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 Ostrołęki zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 161/XXI/2025 z **27 marca 2025 r.**, **to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r.**

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że treść zapisów § 13 ust. 3 pkt 2 tekstu planu miejscowego, dotyczących wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonego symbolem MN-U, narusza ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. i art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej.

Należy bowiem zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- **art. 64 ust. 2**, w brzmieniu: *„Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”*;
- **art. 65 ust. 1**, w brzmieniu: *„1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.”*;
- **art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4**, 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; 2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania*

*przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie** lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Miasta Ostrołęki uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalony plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Wiążący charakter Studium (z zastrzeżeniem *do dnia wejścia w życie planu ogólnego*) wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1

ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również **określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o które sporządzono obowiązujące Studium. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych)**, w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym

terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem, analiza Studium, w tym jego rysunku przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz jego tekstu, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w § 13 ust. 3 pkt 2 uchwały w odniesieniu do terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie **wolnostojącej** oznaczonego symbolem MN-U, **pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Z rysunku Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik nr 4) wynika bowiem, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem MN-U, usytuowany jest w Studium w całości w ramach obszaru funkcjonalnego „MNU”, dla którego na str. 11 – 12 tekstu kierunków Studium (vide załącznik nr 3), określono: „(...) 2.4.4. **Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, oznaczone na załączniku graficznym „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” symbolem MNU** (...) – **udział powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej: nie mniej niż 30%**, przy czym w przypadku dopuszczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego możliwości realizacji zabudowy w formie bliźniaczej i/lub szeregowej nie mniej niż 20%, z wyłączeniem terenów pod sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, obsługi komunikacyjnej i parkingów, wydzielanych na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla których nie ustala się minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej (...)”.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Prezydenta Miasta Ostrołęki z 6 marca 2026 r., znak: PZR.6721.2.13.2025, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 4 marca 2026 r., znak: WP-I.4130.184.2026, z których wynika, iż: „(...) *Teren oznaczony w przedmiotowym planie miejscowym symbolem MN-U, w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrołęki jest położony w terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami oznaczonym na rysunku Studium symbolem MNU. W części II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” ww. Studium, stanowiącej załącznik nr 3 do uchwały 719/LXXVIII/2023 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 30 marca 2023 r. pkt 2.4.4. lit. e (str. 11-12) określono wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów MNU, w tym ustalono: „**udział powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej: nie mniej niż 30%**, przy czym w przypadku dopuszczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego możliwości realizacji zabudowy w formie bliźniaczej i/lub szeregowej nie mniej niż 20%, z wyłączeniem terenów pod sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, obsługi komunikacyjnej i parkingów, wydzielanych na etapie sporządzania miejscowych planów*

zagospodarowania przestrzennego, dla których nie ustala się minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej”.

Tymczasem, jak wynika z treści **§ 13 ust. 1 i ust. 3 pkt 2** tekstu planu miejscowego: „1. Ustala się przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem MN-U: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi to jest **budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące** lub bliźniacze lub szeregowe lub grupowe, budynki usługowe wraz z towarzyszącymi budynkami garażowymi lub gospodarczymi. (...) 3. Ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu wymienionego w ust. 1: (...) 2) **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20%**”.

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż przywołane wyżej ustalenia Studium, w sposób prawidłowy znalazły swoje odzwierciedlenie w § 14 ust. 3 pkt 2 tego samego tekstu planu miejscowego, poprzez określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30% dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej oznaczonego symbolem MNW-U, to stwierdzić należy, że sposób określenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem MN-U jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi to jest budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze lub szeregowe lub grupowe (vide § 13 ust. 1 tekstu planu miejscowego), nie upoważnia Rady Miasta Ostrołęki do ustalenia powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% jednocześnie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej, bliźniaczej lub szeregowej. Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium, w ramach obszaru funkcjonalnego MNU, dopuszczony został udział nie mniejszy niż 20% powierzchni biologicznie czynnej TYLKO dla zabudowy realizowanej w formie bliźniaczej i/lub szeregowej.

Tym samym, **wbrew twierdzeniom Prezydenta Miasta Ostrołęki zawartym w przywołanym powyżej piśmie z 6 marca 2026 r., znak: PZR.6721.2.13.2025, z których wynika, że: „(...) W przedmiotowym planie miejscowym (§13 ust. 1) w terenie oznaczonym symbolem MN-U ustalono możliwość lokalizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących lub bliźniaczych lub szeregowych lub grupowych. Miejscowy plan dopuszcza więc możliwość „zabudowy w formie bliźniaczej i/lub szeregowej”. Biorąc powyższe pod uwagę w uchwalonym planie miejscowym, zgodnie z ustaleniami Studium, zastosowano wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%. Jednocześnie informuję, że w aktualnie obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu, przyjętym uchwałą Nr 822/XCII/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Osiedle Sienkiewicza” w Ostrołęce przyjęty jest tożsamy wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% zgodny z ww. Studium.”, należy stwierdzić, iż określenie tożsamego wskaźnika powierzchni biologicznie**

czynnej na poziomie 20% zarówno dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej realizowanej w formie wolnostojącej, jak również realizowanej w formie bliźniaczej i/lub szeregowej, w ramach jednego terenu oznaczonego symbolem MN-U, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.

Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej, a tym samym istnieje konieczność stwierdzenia jej nieważności w części ustaleń zawartych w **§ 13 ust. 1** tekstu planu miejscowego, w zakresie sformułowania: „(...) *wolnostojące lub* (...)”.

W tym miejscu należy dodać, że stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.), przez *budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.*

Biorąc zatem pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże w tym przypadku, sama Rada Miasta Ostrołęki dokonała rozróżnienia sposobu realizacji zabudowy w ustaleniach Studium, określając dla obszaru funkcjonalnego „MNU” *udział powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej: nie mniej niż 30%, przy czym w przypadku dopuszczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego możliwości realizacji zabudowy w formie bliźniaczej i/lub szeregowej nie mniej niż 20%*, to nie można jednocześnie przyjąć, że ustalenie przeznaczenia terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem MN-U jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi to jest budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze lub szeregowe lub grupowe (vide § 13 ust. 1 tekstu planu miejscowego), upoważnia tę samą Radę Miasta Ostrołęki do ustalenia powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% zarówno dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, jak i bliźniaczej lub szeregowej. Innymi słowy, mając do czynienia z jednorodznym budynkiem mieszkalnym w zabudowie bliźniaczej lub szeregowej, w ramach ustaleń planu miejscowego istnieje możliwość określenia powierzchni biologicznie czynnej na poziomie nie mniejszym niż 20%, natomiast w przypadku terenu z budynkiem jednorodznym wolno stojącym istnieje konieczność określenia powierzchni biologicznie czynnej na poziomie

nie mniejszym niż 30%. Zgodnie bowiem z przytoczonymi powyżej ustaleniami Studium, jeżeli w ramach przeznaczenia podstawowego istnieje możliwość realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego w formie wolno stojącej, to Rada Miasta Ostrołęki nie posiada kompetencji do określenia powierzchni biologicznie czynnej na poziomie mniejszym niż 30% w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 grudnia 2022 r., sygn. akt **II OSK 2001/21** w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 maja 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 14/21. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż: „(...) *W skardze kasacyjnej trafnie zarzucono Sądowi I instancji naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia poprzez przyjęcie, że z ustaleń studium wynika możliwość zmniejszenia, na podstawie analiz urbanistycznych, określonego w nim parametru wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, będącego wskaźnikiem zagospodarowania, nie zaś wskaźnikiem zabudowy. Z ustaleń studium wynika, że wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb planów miejscowych z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., II OSK 983/19, w sprawie dotyczącej zgodności ze Studium, innego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez Radę Miasta Płocka, że zapis powyższy dotyczy tylko wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu, a nie zabudowy. Sąd I instancji błędnie uznał wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej za wskaźnik kształtowania zabudowy.*

W konsekwencji należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze kasacyjnej stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3U i 4U. Zgodnie ze studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących wynosi 35%, to jako naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 15 ust. 3 pkt 2 planu miejscowego, w ramach których dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3U, 4U minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej ustalono na poziomie 20%.

W związku z tym ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 3U i 4U w odniesieniu do zabudowy wolnostojącej naruszają ustalenia studium w zakresie powierzchni

biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w postaci naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Istotnym przy tym jest fakt, iż budynkiem wolnostojącym będzie budynek o dowolnej funkcji, nie tylko zaś budynek mieszkalny. (...)”.

Na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt **II OSK 983/19**, w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2018 r., sygn. akt IV SA/Wa 2117/18, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „(...) **Na uwzględnienie zasługują wszystkie zarzuty naruszenia prawa materialnego. Sąd I instancji błędnie zastosował art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia przyjmując, że z ustaleń studium wynika możliwość zmniejszenia, na podstawie analiz urbanistycznych, określonego w nim parametru wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, będącego wskaźnikiem zagospodarowania, nie zaś wskaźnikiem zabudowy. Z ustaleń studium (str. 13 kierunków zagospodarowania przestrzennego) wynika, że wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb planów miejscowych z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej. Wbrew stanowisku Sądu I instancji, zapis ten dotyczy jednak tylko wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu a nie zabudowy. Sąd I instancji błędnie uznał wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej za wskaźnik kształtowania zabudowy.**

3.4. W konsekwencji należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze kasacyjnej stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej w odniesieniu do następujących terenów:

- 1U i 2U zgodnie ze studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących wynosi 35%, to jako naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 18 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz b planu miejscowego, w ramach których dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1U, 2U, 11 U, 13U minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej: na terenie 1U - 10%, a na pozostałych terenach - 20%;
- 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 9U, 11U, 12U, 13U, 14U, 15U oraz 1KS, które w studium znajdują się w Strefie A i dla której również w studium ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących - 35%, to za naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 18 ust. 2 pkt 7 lit. b planu miejscowego, dla terenów 11U i 13U,

ustalające minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej na poziomie 20 %, w § 19 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz b planu miejscowego dla terenów 4U, 6U, 9U, 12U, 14U i 15U, w ramach których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej został odpowiednio na poziomie 10 % i 20%, w § 20 ust. 2 pkt 7 lit. a planu miejscowego dla terenów 5U i 7U, w ramach których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %; w § 21 ust. 2 pkt 7 planu miejscowego dla terenu 3U, w ramach którego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %, w § 26 ust. 2 pkt 1 planu miejscowego dla 1KS, w ramach którego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %. W odniesieniu do tych terenów nawet przy uwzględnieniu 20% odstępstwa od ustalonej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten winien wynosić bowiem co najmniej 28%.

3.5. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 9U, 11U, 12U, 13U, 14U, 15U i 1KS w odniesieniu do zabudowy wolnostojącej naruszają ustalenia studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w postaci naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Istotnym przy tym jest fakt, iż budynkiem wolnostojącym będzie budynek o dowolnej funkcji, nie tylko zaś budynek mieszkalny.

3.6. Tym samym konieczne stało się uchylene zaskarżonego wyroku w części dotyczącej pkt 3 sentencji, tj. w zakresie, w jakim Sąd I instancji oddalił skargę Wojewody Mazowieckiego, oraz stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w odniesieniu do ww. terenów.”.

Ponadto, odnosząc się w tym miejscu do przywołanych powyżej wyjaśnień Prezydenta Miasta Ostrołęki z 6 marca 2026 r., z których wynika, że: „(...) Jednocześnie informuję, że w aktualnie obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla tego terenu, przyjętym uchwałą Nr 822/XCII/2024 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 31 stycznia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Osiedle Sienkiewicza” w Ostrołęce przyjęty jest tożsamy wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% zgodny z ww. Studium.”, należy przywołać analogiczny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 2332/19, z którego wynika, że: „(...) Zauważyć również należy, że nie zasługuje na uwzględnienie argument, że Rada Gminy [...] w podobny sposób dokonywała wcześniejszych zmian studium. Niewątpliwie przy tak zastosowanej technice, każda kolejna zmiana przyczynia się do pogłębiania procesu dezintegracji aktu planistycznego, powodując jego całkowitą dysharmonię, zaś sama wadliwość poprzednich

regulacji nie upoważnia do powielania powyższych naruszeń przy kolejno dokonywanych zmianach studium. Z tych samych powodów niezasadny jest argument wskazujący na brak zastrzeżeń organu nadzorczego w tym zakresie w odniesieniu do wcześniej podejmowanych uchwał. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazywano na konieczność sporządzenia części graficznej Zmiany Studium w sposób przejrzysty, jednoznaczny, zrozumiały, nienasuwający wątpliwości interpretacyjnych, tak od strony tekstowej jak i graficznej. Istotne jest, aby zainteresowana osoba o przeciętnych umiejętnościach analitycznych potrafiła bez większych trudności zorientować się jaki dotychczas był kierunek zagospodarowania przestrzennego gminy, w jakim kierunku zmierzają planowane zmiany i czy oraz w jakim zakresie mogą wpływać na jej prawa i obowiązki (np. wyrok NSA z 14.03.2013 r., sygn. akt II OSK 2727/12, publ. orzeczenia.nsa.gov.pl).”.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze 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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać

w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 263/XXXV/2026 Rady Miasta Ostrołęki z 19 lutego 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Szkoła Podstawowa Nr 6” w Ostrołęce”, 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/