



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.119.2025

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/188/2025 Rady Miasta Ząbki z 26 maja 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla obszaru stanowiącego działkę ewidencyjną 61/1 z obrębu 03-03*, w zakresie ustaleń, o których mowa w:

- podstawie prawnej podjętej uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i art. 85 ust. 2 (...)”;
- § 13 ust. 1 pkt 9 w zakresie sformułowania: „(...)”, przy zachowaniu dla obiektów kubaturowych:
a) maksymalnej wysokości obiektów – 5 m, b) maksymalnej powierzchni zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m², c) dachów płaskich o kącie nachylenia do 10° (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 maja 2025 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XVI/188/2025 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla obszaru stanowiącego działkę ewidencyjną 61/1 z obrębu 03-03*.

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.” oraz 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 28 lutego 2023 r. na podstawie uchwały Nr LXXV/673/2023, zaś Burmistrz Miasta Ząbki pismami z 19 lutego 2024 r. znak:

ZPIOS.6721.1.1.2024 oraz ZPIOS.6721.1.3.2024, 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 z 11 czerwca 2025 r. znak: ZPiOS.030.27.2025.

W tym miejscu podkreślić należy, iż Wojewoda Mazowiecki pismem z 10 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4130.432.2025, 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 o p.z.p.;
 - dokumentacji prac planistycznych do ww. uchwały, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., 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);
 - informacji na temat zastosowania w przedmiotowej sprawie, przywołanego w podstawie prawnej podjętej uchwały, art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p.,
- a także złożenie szczegółowych wyjaśnień dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy, w związku z wzajemnie wykluczającymi się ustaleniami § 9 pkt 1 lit. i oraz § 13 ust. 1 pkt 9 lit. a uchwały, a także ustaleniami dotyczącymi możliwości sytuowania budynków, o których mowa w § 9 pkt 1, w tym § 9 pkt 1 lit. e oraz § 13 pkt 9 lit. a 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.4131.119.2025.

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 zastosowaniem 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 29 lutego 2023 r., a więc po upływie blisko 20 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 fakt 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 7** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie, z którym: *„Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, b) w zależności od potrzeb, ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 8 i 10 ustawy;”;*
- **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: - 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, - najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowl, 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. 1 pkt 9** uchwały wynika, iż: „*W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 9) dopuszcza się realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, wyłączając obiekty i sieci infrastruktury elektroenergetycznej wysokich napięć, gazowej wysokiego ciśnienia i ropociągów, w sposób zgodny z ustaleniami planu oraz przepisami odrębnymi i zasadami współżycia społecznego, przy zachowaniu dla obiektów kubaturowych: a) maksymalnej wysokości obiektów – 5 m, b) maksymalnej powierzchni zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m², c) dachów płaskich o kącie nachylenia do 10°.*”, **podczas gdy z § 9 pkt 1** uchwały wynika, iż: „*Dla terenu usług zdrowia i pomocy społecznej lub edukacji lub usług biurowych i administracji oznaczonego w części graficznej planu symbolem IUZ-UE-UA ustala się: 1) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) budynki usługowe w formie wolno stojącej, b) realizacja usług wyłącznie jako usługi nieuciążliwe, c) nieprzekraczalne linie zabudowy - zgodnie z częścią graficzną*

planu, d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej - 25%, e) **maksymalny udział powierzchni zabudowy - 50%**, f) minimalna nadziemna intensywność zabudowy - 0,5, g) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy - 2,0, h) maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych - 3, i) **maksymalna wysokość zabudowy - 14 m**, j) **dachy: - dwuspadowe lub wielospadowe o kącie nachylenia głównych połaci od 20° do 45°, lub mansardowe o kącie nachylenia głównych połaci od 30° do 65°, lub dachy płaskie**, - pokrycie dachów: dachówka ceramiczna, dachówka cementowa, blachodachówka, blacha płaska, przy czym ustalenie nie obowiązuje dla dachów płaskich, k) elewacje: - ustala się kolorystykę ścian tynkowanych o niskim nasyceniu barw odpowiadającemu systemowi barwnemu NCS w przedziale od 0000 do 2020, przy czym nie więcej niż 20% czerni w barwie oraz nie więcej niż 20% chromatyczności barwy, - dopuszcza się stosowanie kolorystyki, o której mowa w tiret pierwszym, w odcieniach z przedziału powyżej 2020 wyłącznie na fragmentach ścian nie przekraczających 30% powierzchni elewacji, - ustala się zastosowanie kolorystyki elewacji jednakowej dla wszystkich budynków na działce budowlanej z dopuszczeniem stosowania odcieni tego samego koloru, - dopuszcza się wykończenia elewacji okładzinami trwałymi za wyjątkiem płyt trapezowych i falistych, l) dla istniejących budynków niespełniających ustaleń planu dopuszcza się remonty, przebudowy i zmiany sposobu użytkowania z zastosowaniem ustaleń planu odpowiednio do zakresu robot budowlanych;”.

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, czy geometrii dachów, 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 1UZ-EU-UA sformułowano sprzeczne ustalenia zarówno co do: maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachów, 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. 1 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „(...)”, przy zachowaniu dla obiektów kubaturowych: a) maksymalnej wysokości obiektów – 5 m, b) maksymalnej powierzchni zabudowy dla pojedynczego obiektu – 25 m², c) dachów płaskich o kącie nachylenia do 10° (...)”, 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 7 lit. a oraz b 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.

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, 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 orzecnictwa 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 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 XVI/188/2025 Rady Miasta Ząbki z 26 maja 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ząbki dla obszaru stanowiącego działkę ewidencyjną 61/1 z obrębu 03-03*, 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/