**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 19 października 2026 r.

WP-I.4131.289.2026

**Rada Miasta Legionowo**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, 912 i 1273)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVII/409/2026 Rady Miasta Legionowo z 30 września 2026 r. *w sprawie uchylenia Uchwały Nr XXI/316/2026 Rady Miasta Legionowo z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zbigniewa Herberta w Legionowie.*

**Uzasadnienie**

Na sesji 30 września 2026 r. Rada Miasta Legionowo podjęła uchwałę Nr XXVII/409/2026 *w sprawie uchylenia Uchwały Nr XXI/316/2026 Rady Miasta Legionowo z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zbigniewa Herberta w Legionowie.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i doręczono organowi nadzoru 2 października 2026 r., przy piśmie Prezydenta Miasta Legionowo z 2 października 2026 r. znak: SEM.0711.8.2026.

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 7 października 2026 r. pod poz. 9730.

W wyniku dokonanej oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru skierował do Rady Miasta Legionowo zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 października 2026 r., znak: WP-I.4131.289.2026 wraz z wnioskiem o:

- wskazanie szczegółowej podstawy prawnej podjętej uchwały;
- przedłożenie uwierzytelnionych dowodów potwierdzających wykonanie czynności zmierzających do uchylenia ww. uchwały;

- wskazanie wnioskodawcy podjęcia uchwały oraz przekazanie uwierzytelnionych dokumentów potwierdzających ww. fakt;
- przesłanie zawiadomienia o terminie zwołania XXVII sesji Rady Miasta Legionowo, wraz z uwierzytelnionymi materiałami przekazanymi radnym na sesję w związku z podjętą uchwałą;
- przesłanie uwierzytelnionej kopii uzasadnienia podjętej uchwały.

Pismem z 16 października 2026 r. znak: BRM.0004.12.2026 Przewodniczący Rady Miasta Legionowo przedłożył stosowne dokumenty oraz przedstawił swoje stanowisko w sprawie, które jednak nie może zostać uwzględnione i to z wielu niezależnych od siebie powodów.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że uchwałę tę podjęto jedynie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym*: „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 15) stanowienie w innych sprawach* ***zastrzeżonych ustawami*** *do kompetencji rady gminy.”.*

Organ nadzoru wskazuje, iż co prawda art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog zakresu zadań zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady, to jednak nie może on stanowić wyłącznej podstawy władczych rozstrzygnięć organu stanowiąco - kontrolnego gminy. Powyższa regulacja ma wyłącznie charakter przepisu kompetencyjnego i przesądza o tym, **że jeżeli ustawy szczególne,** przekażą gminie określone uprawnienia do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa w danym obszarze, to właśnie rada gminy będzie właściwa do podejmowania takich rozstrzygnięć.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 sierpnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 369/09 (publ.: Legalis Numer 182206, CBOSA), w którym Sąd stwierdził m.in., że: *„Zgodnie z utrwalonym już poglądem orzecznictwa* ***art. 18 SamGminU, stanowiąc przepis kompetencyjny, nie może funkcjonować samodzielnie,*** ***należy go stosować w powiązaniu z innymi przepisami szczególnymi*** *i dopiero po uszczegółowieniu ogólnej kompetencji rady gminy stanowi podstawę prawną jej działań.”.*

Tożsame stanowisko, na gruncie przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, przyjął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z 29 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt I OSK 178/09 (publ.: Legalis Numer 231654, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), stwierdzając, że: *„Inaczej mówiąc, powołane przepisy ustawy o samorządzie gminnym generalnie z reguły ustalają normy kompetencyjne. Wnoszący skargę kasacyjną próbuje zaś wywodzić z jej uregulowań normy o charakterze materialnym. Wprawdzie z literalnego brzmienia powołanego art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość wnioskowania o upoważnieniu dla rady gminy do działania we wskazanym w nim zakresie, jednakże art. 18 ust. 2*

*pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym trzeba odczytywać w związku z zamkniętym katalogiem zamieszczonym w art. 40 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy.* ***Łączne odczytanie tych przepisów prowadzi do wniosku, że dopiero przepis w ustawie szczególnej może być podstawą prawną dla podjęcia przez radę gminy przedmiotowej uchwały.*** *Natomiast znaczenie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym ograniczyć trzeba do zastrzeżenia kompetencji prawodawczej dla rady gminy, a nie dla wójta gminy.".*

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż w ramach dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wprost odwołuje się do wyłącznej właściwości rady gminy w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, a zatem przepis ten co prawda stanowi katalog otwarty spraw podlegających wyłącznej właściwości organowi stanowiącemu w gminie, jednakże obowiązuje on jedynie w powiązaniu ze szczególną regulacją wynikającą z innych przepisów.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 lutego 1992 r. uznał, że: *„Przepis art. 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym określa jedynie właściwość przedmiotową rady gminy i może być podstawą prawną przepisów gminnych tylko wówczas, gdy upoważnia radę do podejmowania uchwał w konkretnej sprawie"* (wyr. NSA w Warszawie z 25.2.1992 r., w sprawie sygn. akt I SA 1393/91, publ. Wsp. 1992, Nr 48, s. 17, CBOSA).

Z kolei, jak wskazuje się w doktrynie *„powołanie się na wyliczenie zawarte w art. 18 ust. 2 nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia uchwały. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych. Przykładowo uchwalenie statutu gminy następuje na podstawie przepisów zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, natomiast do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niewystarczające jest wskazanie jako podstawy prawnej art. 18 ust. 2 pkt 5 SamGminU, lecz konieczne jest upoważnienie zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym"* (zob. *T. Moll*, w: *B. Dolnicki* (red.), Ustawa o samorządzie gminnym, 2021, art. 18).

W przedmiotowej sprawie poza odwołaniem się do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym nie wskazano samym jakiejkolwiek podstawy prawnej do podjęcia ww. uchwały, **co oznacza, iż uchwała została podjęta bez wyraźnej podstawy prawnej, co stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.**

Z tytułu, a także z treści samej uchwały, w tym z jej regulacji zawartej w § 1 wynika ponadto, że została ona podjęta w przedmiocie uchylenia uchwały Nr XXI/316/2026 Rady Miasta Legionowo z 25 lutego 2026 r. *w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zbigniewa Herberta w Legionowie,* która z kolei została podjęta na podstawie art. 7 ust. 4 i art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych

oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 r. poz. 1754, z późn. zm.) oraz art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną uchylonej uchwały, był m.in. przepis art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którym właściwa rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora stosownego wniosku.

Z kolei zgodnie z art. 8 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, ustawodawca w ramach:

- ust. 1, określił elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, przy czym przepis ten ściśle korespondował z art. 7 ust. 7, regulującym składniki wniosku, jaki składał inwestor do właściwej miejscowo rady gminy;
- ust. 2, obligował do publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym;
- ust. 3, regulował kwestie związane z wygaśnięciem uchwały, a także kwestie związane z obowiązkami informacyjnymi gminy.

Jednocześnie ww. ustawa określała tryb podjęcia uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, szczegółowo opisany w art. 7 ust. 10 – 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, który obejmował swym zakresem czynności proceduralne związane zarówno z partycypacją społeczną, stosownie do wymogów art. 7 ust. 10 i ust. 11 ww. ustawy, jak i partycypacją instytucjonalną, o której mowa w art. 7 ust. 12 - 15.

**Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 59 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, ustawa ta utraciła swą moc *„z dniem 1 września 2026 r.”*, a zatem również ona, co do zasady, nie mogła stanowić podstawy prawnej do jej podjęcia, albowiem w dacie jej podejmowania ustawa ta nie obowiązywała, z wyjątkiem przepisów intertemporalnych.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 53 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących: *„Do postępowań w sprawach dotyczących inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących, w rozumieniu niniejszej ustawy, **wszczętych i niezakończonych** **do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe**.”*.

Jednocześnie zgodnie z przepisami ustawy z 7 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.):

– dotychczasowe uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o których mowa w przepisach ustawy zmienianej w art. 45, zachowują moc i mogą być zmieniane, zaś do spraw dotyczących opracowania i uchwalania uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o których mowa w przepisach ustawy zmienianej w art. 45, albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, stosuje się przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem art. 2 pkt 3, 8, art. 7 ust. 7 pkt 7a, art. 17 ust. 4a-4d ustawy zmienianej w art. 45, które stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 70 ustawy);
– do inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 45, określonych we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji złożonym przed dniem 1 września 2026 r., stosuje się przepisy ustaw zmienianych w art. 11-13, art. 73 ust. 2b pkt 4 ustawy zmienianej w art. 16, art. 1b i art. 9a ustawy zmienianej w art. 22, art. 10 ust. 2 pkt 4a ustawy zmienianej w art. 41, art. 28 ust. 6, 7 i 11, art. 29 ust. 1 pkt 8 lit. i oraz pkt 10, art. 99 ust. 4 pkt 4 lit. e tiret dwunaste, art. 120n ust. 1 pkt 9 lit. h, art. 120zl ust. 1 pkt 3 lit. i oraz art. 120zs ust. 1 ustawy zmienianej w art. 43 oraz przepisy ustawy zmienianej w art. 45 w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 sierpnia 2026 r. oraz art. 53, zaś do inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 45, określonych we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji złożonym przed dniem 1 września 2026 r. oraz przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie stosuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w brzmieniu dotychczasowym (art. 76 ustawy).

Z przytoczonych powyżej przepisów wprost wynika, że ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, utraciła swą moc z dniem 1 września 2026 r., przy czym zgodnie z wolą ustawodawcy dotychczasowe uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, zachowują moc i mogą być zmieniane.

Ponadto ustawodawca zarówno w przepisach samej ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jak i w przepisach intertemporalnych zawartych m.in. w ustawie z 7 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, nie upoważnił rady do uchylania uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, lecz co najwyżej do jej zmiany, przewidując także jej wygaszenie, które z mocy art. 8 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w sytuacji, w której przed

upływem 6 lat od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej nie stała się ostateczna. Zaznaczyć przy tym należy, iż także w tym przypadku brak podstaw do podejmowania w tym zakresie jakiekolwiek uchwały, bowiem skutek taki jest automatyczny, wynikający z ww. przepisu, a jego konsekwencją będzie skutek materialnoprawny, znoszący obowiązywanie uchwały, ze względu na spełnienie przesłanek określonych przez ustawodawcę, związanych z kwestią uzyskania przez decyzję o pozwoleniu na budowę przymiotu ostateczności). Informacja o wygaśnięciu uchwały nie jest również publikowana również w żadnych oficjalnych dziennikach promulgacyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, iż analogiczna co do skutków prawnych regulacja zawarta została w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którą w przypadku wydania na podstawie uchwały lokalizacyjnej decyzji o pozwoleniu na budowę, w przypadku wydania innych uchwał lokalizacyjnych obejmujących ten sam teren inwestycji wygasają one z mocy prawa, na mocy tegoż przepisu.

Powyższe okoliczności wskazują na brak podstaw prawnych do podjęcia uchwały uchylającej akt związany z lokalizacja inwestycji mieszkaniowej, zaś wskazane powyżej przepisy stanowią samoistną przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały rozważał również możliwość formalnej zmiany uchwały, która prowadzić by miała w efekcie finalnym do jej uchylenia.

W tym kontekście należy zauważyć, iż jedyną dopuszczalną ingerencją w treść już podjętej uchwały lokalizacyjnej jest jej zmiana, co wynika wprost z art. 70 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, a co sprowadza się co najwyżej do wprowadzenia zmian w treści samej uchwały ewentualnie w ramach jej załączników i to z obowiązkiem zachowania stosownej procedury.

Należy bowiem ponownie zauważyć, iż tryb podjęcia uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, a tym samym także jej zmiany określony został w sposób szczegółowy w art. 7 ust. 10 – 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, obejmując zarówno partycypację społeczną, stosownie do wymogów art. 7 ust. 10 i 11 ww. ustawy, jak i partycypację instytucjonalną, o której mowa w art. 7 ust. 12 - 15.

Przedstawione etapy składające się na postępowanie w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej są podobne do czynności podejmowanych przy uchwalaniu przez gminę aktów planistycznych, tj. np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ich ramach ustawodawca także wprowadził możliwość zgłaszania w stosunku do projektu danego aktu uwag,

opinii oraz uzgodnień, przypisując każdej z tych czynności inny charakter prawny. Z uwagi na podobieństwo między tymi postępowaniami poglądy oraz orzecznictwo wypracowane na gruncie uchwalania aktów planistycznych mogą mieć także zastosowanie w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Warto w tym miejscu również zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca w sposób świadomy, w ramach art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, dopuścił możliwość modyfikacji wniosku o ustalenie lokalizacji przez inwestora. Może on tego dokonać do czasu podjęcia przez radę gminy uchwały w przedmiocie lokalizacji bądź odmowy jej ustalenia. W przypadku dokonania modyfikacji wniosku przez inwestora organ wykonawczy gminy zobligowany jednak został do powtórzenia wszystkich przeprowadzonych czynności, zaś określony w ww. ustawie termin ich dokonania biegnie od początku. Obowiązek informacyjny związany z modyfikacją wniosku wynika z faktu, by nie powstały żadne wątpliwości, co do tego co zostało zmienione a także, iż następuje ponowne przeprowadzenie opisanego procesu.

Z przytoczonych powyżej przepisów wyraźnie wynika, że nawet w trakcie procedowania prac nad podjęciem uchwały lokalizacyjnej ustawodawca wskazuje na konieczność przeprowadzenia stosownej procedury, a w przypadku modyfikacji wniosku złożonego przez inwestora przed ostatecznym podjęciem uchwały nałożono obowiązek ponowienia wszystkich czynności proceduralnych.

Biorąc pod uwagę powyższe w przypadku wprowadzenia jakichkolwiek zmian w już podjętej uchwale musi ono zostać poprzedzone przeprowadzeniem pełnej procedury wynikającej z przytoczonych powyżej przepisów, czego w omawianej sprawie nie uczyniono.

Powyższe stanowi również samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Niezależnie od powyższego wskazać także należy, iż z art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wynika, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę, nie rodzi przy tym praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich, a skoro tak to od inwestora zależy czy zostanie ona użyta w procesie budowlanym i w jakim zakresie, albowiem w odniesieniu do tego samego terenu Rada Miasta legionowo uprawniona była do podjęcia wielu uchwał, które mogły przewidywać różne rozwiązania projektowe (art. 25 ust. 3 ww. ustawy).

Skoro zatem wola „konsumpcji" uchwały lokalizacyjnej zależna jest od woli inwestora, którym w tym przypadku jest samo Miasto Legionowo, to racjonalny ustawodawca nie przewidział ścieżki prowadzącej do uchylenia uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji

mieszkaniowej, przewidział za to proces ich eliminacji z obrotu prawnego, poprzez ich ustawowe wygaszenie w przypadku braku uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę, bądź w przypadku podjęcia większej liczby takich uchwał w odniesieniu do tego samego terenu, w przypadku wykorzystania jednej z nich przy pozwoleniu na budowę.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, ze każde działanie, w tym podejmowanie uchwały bez wyraźnego umocowania prawnego należy kwalifikować do istotnego naruszenia prawa.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały bez podstawy prawnej, a zatem z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, a także z istotnym naruszeniem art. 59 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz art. 70 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 7 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 7 ust. 10 – 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Istotność stwierdzonych naruszeń 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 treść, a także skutki prawne podjętej uchwały.

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 XXVII/409/2026 Rady Miasta Legionowo z 30 września 2026 r. *w sprawie uchylenia Uchwały Nr XXI/316/2026 Rady Miasta Legionowo z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zbigniewa Herberta w Legionowie.,* 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/