



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 marca 2025 r.

WP-I.4131.19.2025

Rada Miejska w Radzyminie

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 78/IX/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z 27 stycznia 2025 r. *„w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Radzyminie podjęła uchwałę Nr 78/IX/2025 *„w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 18 ust. 2 Statutu Gminy Radzymin, przyjętego uchwałą Nr 8/III/2011 Rady Miejskiej w Radzyminie z 26 stycznia 2011 r. *„w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Radzymin.”* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 647, z późn. zm.).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 7 lutego 2025 r. przy piśmie Biura Rady Miejskiej w Radzyminie z 31 stycznia 2025 r., znak: RM.0711.9.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Radzyminie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.19.2025.

Na wstępie uzasadnienia należy zauważyć, iż 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.

Skoro z treści uzasadnienia przedmiotowej uchwały wynika, iż: „W dniu 17.07.2024 r. Burmistrz Radzymina przedstawił Radzie Miejskiej Projekt studium wraz z załącznikami min. listą nieuwzględnionych uwag. Rada Miejska zaopiniowała negatywnie przedstawiony projekt i zwróciła dokument do Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego, celem wnikliwej i merytorycznej analizy nieuwzględnionych uwag. (...)”, a jednocześnie w § 1 tej samej uchwały przywołano uchwałę Nr 695/LIII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 19 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin, to należy przyjąć, że zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy 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.”, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Zgodnie zatem z przepisami ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., zawartymi w:

- **art. 9 ust. 1** ustawy o p.z.p. „*W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium".*”.
- **art. 11** ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:*
 - 1) ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;
 - 2) zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium;
 - 3) sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli takie strategie istnieją;

4) uzyskuje od gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium;

5) występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do:

a) starosty powiatowego,

b) gmin sąsiednich,

c) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków,

d) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

e) dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,

f) właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

g) właściwego organu administracji geologicznej,

h) ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,

i) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,

j) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:

– lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,

– zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,

– nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,

k) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,

l) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie ustalonym w art. 86 ust. 7 i art. 877 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970 oraz z 2021 r. poz. 784, 847 i 1898),

- m) podmiotu zarządzającego w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 491 i 1873), w zakresie zagospodarowania portu lub przystani morskiej,
- n) operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż:
- 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe 220 kV lub większe niż 220 kV,
 - 70 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe 750 kV lub większe niż 750 kV,
- o) operatora systemu przesyłowego gazowego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż:
- 65 metrów od osi gazociągu wysokiego ciśnienia o średnicy mniejszej niż 500 mm lub równej 500 mm,
 - 100 metrów od osi gazociągu wysokiego ciśnienia o średnicy większej niż 500 mm;
- 6) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;
- 7) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;
- 8) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;
- 9) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 8.”;
- **art. 12 ust. 1** ustawy o p.z.p. „1. Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.”.

Powyższe oznacza, iż **po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, organ wykonawczy gminy rozpoczyna opracowanie projektu studium, wykonując kolejne czynności**, co wynika wprost ze zdania wprowadzającego do ówczesnego art. 11 przy uwzględnieniu art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p. sprzed nowelizacji. Z kolei o **uchwaleniu** studium, mowa jest w przepisie art. 12 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. **zgodnie, z którym studium uchwała rada**

gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9. Również zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym „2. *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 5) uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;*”.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż procedura sporządzenia studium rozpoczyna się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kończy się uchwaleniem studium (art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Każda taka procedura planistyczna stanowi zamkniętą całość - niezależnie od tego, jak skomplikowany był objęty nią przedmiot regulacji. Innymi słowy, uchwalenie studium jest końcowym etapem, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 8 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 567/15: „(...) *Po pierwsze podkreślić należy, że procedury planistyczne w zakresie zagospodarowania terenu (tak dotyczące sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) rozpoczynają się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.) lub planu miejscowego (art. 14 ust. 1 u.p.z.p.) i kończą się uchwaleniem studium (art. 12 ust. 1 u.p.z.p.) lub planu (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Każda taka procedura planistyczna stanowi więc zamkniętą całość - niezależnie od tego, jak skomplikowany był objęty nią przedmiot regulacji. Zatem uchwalenie aktu planowania (studium, planu miejscowego) zamyka procedurę planistyczną. (...)*” (publ. LEX nr 2190968).

Uchwalenie studium zamyka zatem procedurę planistyczną i jest efektem finalnym całego procesu jego sporządzania, wraz z jednoczesnym rozstrzygnięciem o sposobie rozpatrzenia uwag.

Tym samym należy stwierdzić, iż przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, nie mogą stanowić podstawy prawnej do podjęcia odrębnej uchwały *w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, bez uchwalenia samego studium,* skoro z treści art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. wprost wynika, że tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.

Również przywołany w podstawie prawnej uchwały, przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także § 18 ust. 2 Statutu Gminy Radzymin, w brzmieniu: „§ 18. (...) 2. Rada wyraża swoją opinię i stanowisko w sprawach związanych z realizacją kompetencji

*stanowiących i kontrolnych w formie uchwał.”, **nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do podjęcia ww. uchwały w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko**”.*

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, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.”.*

Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie także w treści § 18 ust. 1 Statutu Gminy Radzymin, w którym wprost określono, że: „1. Rada obraduje na sesjach i rozstrzyga w drodze uchwał sprawy należące do jej kompetencji, określone w ustawie o samorządzie gminnym oraz w innych ustawach, a także w przepisach wykonawczych wydawanych na podstawie ustaw.”. Natomiast, zgodnie z upoważnieniem zawartym w § 18 ust. 2 tego Statutu, przywołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Radzyminie ma możliwość wyrażenia tylko opinii i stanowiska w sprawach związanych z realizacją swoich kompetencji, które jednak finalnie rozstrzyga w formie uchwał, podejmowanych, np. w sprawie studium na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r., czy też w sprawie planu ogólnego, na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, z jednej strony, Rada Miejska w Radzyminie podjęła odrębną uchwałę Nr 78/IX/2025 z 27 stycznia 2025 r. „w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”, bez uchwalenia samego studium, co oznacza de facto brak przeprowadzenia pełnej procedury planistycznej sporządzenia studium.

Z drugiej zaś strony, w załączniku Nr 1 pn. „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin złożonych poza procedurą wyłożenia” w formie tabeli, w kolumnie 10. zamieszczono jednocześnie stanowisko Rady Miejskiej, odnoszące się do wszystkich uwag, z którego wynika, że: „(...) Rada Miejska pozostawia uwagę bez rozpoznania rekomendując jednocześnie jej uwzględnienie na etapie opracowania projektu Planu Ogólnego do którego gmina przystąpiła na podstawie Uchwały Nr 33/V/2024 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Planu ogólnego gminy - na etapie projektu planu ogólnego gminy Radzymin RM zaleca weryfikację polityki przestrzennej gminy oraz zasadności wprowadzenia tak daleko idących zmian dla tego obszaru.”, przy czym z wyciągu z projektu protokołu z Sesji Rady Miejskiej w Radzyminie w dniu 27 stycznia 2025 r. przekazanego przy piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Radzyminie z 12 lutego 2025 r., znak: RM.0004.6.2025 (Identyfikator Potwierdzenia: ePUAP-UPP152910335), stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie uchwały Nr 77/IX/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z 27 stycznia 2025 r. „w sprawie rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez Burmistrza Radzimina uwag do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Gminy Radzymin”, nie wynika by porządek obrad tej sesji obejmował podjęcie uchwały w sprawie planu ogólnego gminy.

Powyższe stanowi zatem o istotnym naruszeniu zasad i istotnym naruszeniu trybu sporządzania zarówno studium, jak również planu ogólnego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu, odpowiednio, „przed” lub „po” 24 września 2023 r.

Skoro jednak w przedmiotowej sprawie należy przyjąć, że zastosowanie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, to organ nadzoru ponownie wskazuje, że ta sama ustawa o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia tej uchwały, reguluje w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w **studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: „3a. *Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.*”.

Uchwała w sprawie **studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa „studium”. Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: informacyjnej, zwaną „uwarunkowaniami”, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej „kierunkami”, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium, nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz”, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8,

teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. **Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa.** W przypadku uchwalania **studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., **kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 8 i pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz ROZSTRZYGNIECIE O SPOSOBIE ROZPATRZENIA UWAG STANOWIĄ ZAŁĄCZNIKI DO UCHWAŁY O UCHWALENIU STUDIUM. Jak wynika z treści art. 11 pkt 8 i pkt 9 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno: (...) 8) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin,*

w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium; 9) przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 8.”.

Tym samym należy stwierdzić, iż sama ustawa o p.z.p. odnosi się również do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w celu zamknięcia pełnego procesu sporządzania studium. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy ponownie podkreślić, że skoro zgodnie z przywołaną w § 1 przedmiotowej uchwały, treścią uchwały przystąpieniowej Nr 695/LIII/2022 Rady Miejskiej w Radzyminie z 19 grudnia 2022 r., **zainicjowano w tym przypadku proces sporządzania studium**, to efektem finalnym powinno być w tej sytuacji **uchwalenie tego studium, poprzedzone ewentualnym wyrażeniem przez Radę stanowiska** w przedmiocie wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, z jednej strony Rada Miejska w Radzyminie **podjęła odrębną uchwałę** Nr 78/IX/2025 z 27 stycznia 2025 r. „w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”, **bez uchwalenia samego Studium**, zamiast

wyrażenia wyłącznie w formie stanowiska Rady, opinii dotyczącej tych wniosków i rekomendacji.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w przekazanym przez Burmistrza Radzimina piśmie z 5 lutego 2025 r. znak: B.1610.13.2025, z którego wynika, iż: „(...) **na sesji w dniu 27 stycznia 2025 r. (podczas której zostały podjęte przedmiotowe uchwały) nie była procedowana uchwała w sprawie uchwalenia Studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzimin. **Uchwała w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków była natomiast procedowana na sesji Rady Miejskiej w Radziminie w dniu 17 lipca 2024 r. w ramach prowadzonej przez Gminę Radzimin procedury planistycznej.** Na sesji Rady Miejskiej w dniu 17 lipca 2024 r. Burmistrz Radzimina przedstawił Radzie Miejskiej do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag. (...) **Rada Miejska w Radziminie podczas sesji w dniu 17 lipca 2024 r. rozstrzygnęła o sposobie rozpatrzenia uwag (Głosowano wniosek w sprawie: wniosek o uwzględnienie uwag nieuwzględnionych przez Burmistrza Radzimina. Wyniki głosowania ZA: 0, PRZECIW: 8, WSTRZYMUJE SIĘ: 11, BRAK GŁOSU: 0, NIEOBECNI: 2) natomiast nie podjęła uchwały w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzimin (Głosowano w sprawie: w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzimin. (Druk nr 1). Wyniki głosowania ZA: 8, PRZECIW: 11, WSTRZYMUJE SIĘ: 0, BRAK GŁOSU: 0, NIEOBECNI: 2) (...) Burmistrz Radzimina na sesji w dniu 27 stycznia 2025 r. nie przedstawił Radzie Miejskiej do uchwalenia projektu studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, (...)**”.

Z drugiej zaś strony, **w załączniku Nr 1 pn. „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzimin złożonych poza procedurą wyłożenia” w formie tabeli, w kolumnie 10. zamieszczono stanowisko Rady Miejskiej, odnoszące się do wszystkich uwag, z którego wynika, że Rada Miejska pozostawia uwagę bez rozpoznania rekomendując jednocześnie jej uwzględnienie na etapie opracowania projektu Planu Ogólnego do którego gmina przystąpiła na podstawie Uchwały Nr 33/V/2024 z dnia 23 września 2024 r., przy czym jednocześnie z wyciągu z projektu protokołu z Sesji Rady Miejskiej w Radziminie w dniu 27 stycznia 2025 r. przekazanego przy ww. piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Radziminie z 12 lutego 2025 r., znak: RM.0004.6.2025 (Identyfikator Potwierdzenia: ePUAP-UPP152910335), nie wynika by porządek obrad tej sesji obejmował podjęcie uchwały w sprawie planu ogólnego gminy.**

W przedmiotowej sprawie nie do przyjęcia jest fakt, iż uwagi złożone podczas wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu, o których mowa w załączniku do uchwały, zostały jednocześnie zakwalifikowane jako wnioski i rekomendacje Komisji Ochrony Środowiska i Ładu

Przestrzennego. Kwestia podejmowania czynności proceduralnych co do złożonych uwag regulują cytowane powyżej przepisy ustawy o p.z.p., a zatem stanowisko Rady by uwagę złożoną do procedury sporządzania studium pozostawić bez rozpoznania i jednocześnie uwzględnić ją w odrębnej procedurze sporządzania planu ogólnego gminy, uznać należy za podjętą bez podstawy prawnej.

Powyższe stanowi zatem o istotnym naruszeniu zasad i istotnym naruszeniu trybu sporządzania zarówno studium, jak również planu ogólnego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu, odpowiednio, „przed” lub „po” 24 września 2023 r.

Jednakże w tym przypadku należy przyjąć, iż przedmiotowa uchwała w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu *Studium* została podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, które to przepisy nie upoważniały Rady Miejskiej w Radzyminie do podjęcia ww. **odrębnej uchwały w sprawie wyrażenia stanowiska, bez uchwalenia samego studium**, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania **studium**.

Zgodnie bowiem z przywołanym w podstawie prawnej uchwały, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 18 ust. 2 Statutu Gminy Radzymin, **istnieje co najwyżej możliwość wyrażenia wyłącznie w formie STANOWISKA RADY**, opinii dotyczącej ww. *wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium*.

Jednocześnie należy wskazać, iż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęty został pogląd, zgodnie z którym z art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie wynika, aby każda uwaga do projektu studium musiała być rozpatrywana oddzielnie i to w formie odrębnej uchwały rady. Ostatnie zdanie tego przepisu wskazuje wręcz, że rozstrzygnięcia dotyczące uwag do projektu studium **stanowią załącznik do uchwały** (por. wyroki NSA: z 5 października 2016 r., II OSK 220/15, z 17 czerwca 2016 r., II OSK 3099/14, z 6 listopada 2013 r., sygn. II OSK 437/13, z 31 maja 2012 r., II OSK 1405/12, z 22 września 2011 r., II OSK 1317/11, z 5 października 2011 r., II OSK 1435/11, z 1 grudnia 2010 r., II OSK 1947/10, z 28 stycznia 2010 r., II OSK 1893/0; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jak stwierdził również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 18 lutego 2021 r. sygn. akt II OSK 820/19: „(...) Sąd I instancji błędnie zatem zinterpretował normę zawartą w art. 12 ust. 1 u.p.z.p. przyjmując, że zbiorcze głosowanie na listą nieuwzględnionych uwag stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania studium. (...)” (publ. LEX nr 3165033).

Podsumowując należy stwierdzić, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, **rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** lub opcjonalnie jego zmiany, w związku z art. 27 i art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium (opcjonalnie jego zmiany) jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, **wszczyna właściwą procedurę jego uchwalenia** i jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania studium (opcjonalnie jego zmiany) jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Jednak w przedmiotowej sprawie pomimo podjęcia uchwały intencyjnej Nr 695/LIII/2022 z 19 grudnia 2022 r., Rada Miejska w Radzyminie w ogóle nie podjęła końcowej uchwały w sprawie studium, co musi prowadzić do stwierdzenia nieważności odrębnej uchwały Nr 78/IX/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z 27 stycznia 2025 r. „*w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko*”, **z powodu braku przeprowadzenia pełnej procedury sporządzenia samego studium, lub też wyrażenia co najwyżej w formie STANOWISKA RADY, opinii dotyczącej ww. wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium.**

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 i trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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 organy 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).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 78/IX/2025 Rady Miejskiej w Radzyminie z 27 stycznia 2025 r. „w sprawie wyrażenia stanowiska dotyczącego wniosków i rekomendacji Komisji Ochrony Środowiska i Ładu Przestrzennego do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzymin wraz z prognozą oddziaływania na środowisko”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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/