



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 marca 2026 r.

WP-I.4131.43.2026

Rada Miasta Zielonka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/185/26 Rady Miasta Zielonka z 29 stycznia 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka dla rejonu ul. Podleśnej”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 stycznia 2026 r. Rada Miasta Zielonka podjęła uchwałę Nr XXII/185/26 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka dla rejonu ul. Podleśnej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 lutego 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-b85d25f9-0053-4994-9c75-64fac886ce25), przy piśmie Burmistrza Miasta Zielonka z 2 lutego 2026 r., znak: WO.0711.44.2026, zaś dokumentację prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 5 lutego 2026 r., znak: WGP.6722.1.2024 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 5 luty 2026 r.). Ponadto, pismem z 4 lutego 2026 r., znak: WO.0711.48.2026, Burmistrz Miasta Zielonka przekazał ponownie uchwałę Nr XXII/185/26 Rady Miasta Zielonka z 29 stycznia 2026 r., wraz z wyjaśnieniem, iż pierwotnie dostarczona uchwała zawierała błędną numerację.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Zielonka zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 lutego 2026 r., znak: WP-I.4131.43.2026.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Należy wskazać, że skoro Rada Miasta Zielonka zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr LXIV/624/23 z **19 grudnia 2023 r.**, zmienionej uchwałą Nr XXII/184/26 z 29 stycznia 2026 r., to zastosowanie w niniejszej sprawie znajdują przepisy po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 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 uwzględniające ww. nowelizację.

W przedmiotowej sprawie doszło zarówno do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała została podjęta **29 stycznia 2026 r.**, podczas gdy **12 grudnia 2024 r.** Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1954/24, po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego z 26 czerwca 2024 r., znak: WP-I.0552.31.2024 na uchwałę Nr LIX/583/23 Rady Miasta Zielonka z 30 sierpnia 2023 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka”, stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały w całości (orzeczenie nieprawomocne).

Miasto Zielonka wywiodło skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego od ww. wyroku, przy piśmie z 6 marca 2025 r. znak: WP.0751.2.2024, wnosząc o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji (ewentualnie o jego uchylenie w całości i oddalenie skargi Wojewody Mazowieckiego w całości), przy czym do dnia podjęcia niniejszej uchwały, sprawa ta nie została rozstrzygnięta.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji **art. 152 § 1** ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143), zwanej dalej „ustawą p.p.s.a”, „**W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej.**”. Wskazany przepis zawiesza skutki prawne aktu lub czynności, **a więc wstrzymuje możliwość wykonania aktu** lub czynności w ograniczonym czasie – **do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego.** Tym samym zaistniał pewien stan tymczasowy, w którym pomimo tego, że uchwała pozostaje w obrocie prawnym, to nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych. Jednocześnie należy dodać, iż w dacie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego nie została także „przywrócona” (wskrzeszona) pierwotna uchwała Nr XVII/145/08 Rady Miasta Zielonka z 7 lutego 2008 r. „w sprawie: uchwalenia Studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonka”. Zatem w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1954/24, tj. **od dnia 12 grudnia 2024 r. do czasu uzyskania przez wyrok przymiotu prawomocności, w tym przypadku związanego z rozpoznaniem skargi kasacyjnej przez Naczelnego Sąd Administracyjny, nie wolno wywodzić skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z obowiązywaniem studium.**

Należy także zauważyć, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 12 grudnia 2024 r. stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały w całości, **nie wskazując, że do czasu uprawomocnienia się tego wyroku wywołuje ona skutki prawne.** Bezsprzeczne jest również fakt, iż **wyrok Sądu I instancji jest nieprawomocny, zatem w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie jednoznaczna dyspozycja art. 152 § 1 ustawy p.p.s.a.** Oznacza to, że z mocy prawa uchwała w sprawie studium nie wywołuje skutków prawnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w powyższym zakresie, odnaleźć możemy m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II FSK 2561/17 stwierdził: „Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek co wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy **akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2019 r, sygn. akt V SA/Wa 342/19: „Prawidłowo również organ odwoławczy zwrócił uwagę na 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej. Innymi słowy mimo braku prawomocności wyroku sądu, do czasu jego uprawomocnienia trwa skutek w postaci wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lutego 2022 r, sygn. akt VII SA/Wa 2282/21: „Zdaniem Sądu, skutkiem wyroku z 12 lutego 2021 r. jest to, że studium, co najmniej do czasu uprawomocnienia się tego orzeczenia, nie może stanowić podstawy dla Rady Gminy [...] do stwierdzenia zgodności planu z tym aktem (braku naruszenia przepisów tego ostatniego) – art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Podobny pogląd tyle, że w odniesieniu do kontroli aktu nadzoru wojewody nad studium wyrażono w wyroku NSA z 20 sierpnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1555/20 (...) W tej sytuacji Sąd uznał, że Wojewoda [...]zasadnie stwierdził nieważność planu w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem Rada Gminy [...] nie mogła w dacie podejmowania uchwały

stwierdzić, czy ów plan nie narusza ustaleń studium, którego skutki pozostają zawieszony do czasu uprawomocnienia się wyroku tutejszego Sądu z 12 lutego 2021 r.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 20 września 2023 r. w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 1083/23, w którym stwierdzono, że: „(...) Sąd uznał, że Wojewoda Mazowiecki zasadnie stwierdził w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego nieważność uchwały Nr 710/LVI/2023 Rady Miejskiej w Radzyminie, albowiem przywołana w tej uchwale uchwała o zmianie studium Nr 427/XXX/2021 z 29 marca 2021 r. nie spełniała w dniu 30 stycznia 2023 r. wymogów, o których mowa w art. 20 ust.1 p.z.p. Zgodnie z tym przepisem plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. W chwili podjęcia uchwały wobec niewykonalności studium z 18 czerwca 2019 r. takie stwierdzenie nie było możliwe. Trafnie Wojewoda wskazał, że z tych samych przyczyn nie można uznać, że spełniony został warunek z art. 15 ust. 1 p.z.p., albowiem projekt planu miejscowego, nie mógł być sporządzony zgodnie z zapisami studium. Wykazane naruszenia procedury planistycznej w oparciu o art. 28 ust. 1 p.z.p. zasadnie uznał za istotne. (...)”, podzielone również przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 września 2024 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 337/24.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż z dniem ogłoszenia wyroku w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1954/24 nie podlega wykonaniu uchwała **Nr LIX/583/23 Rady Miasta Zielonka z 30 sierpnia 2023 r.** „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka”. **Konsekwencją tego stanu dla gminy jest zatem brak podstawy planistycznej zarówno do podejmowania uchwał w przedmiocie zatwierdzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również dokonywania jakichkolwiek zmian dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka, w tym przypadku do czasu rozpatrzenia przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie skargi kasacyjnej Miasta Zielonka z 6 marca 2025 r., znak: WP-I.0751.2.2024, oraz uprawomocnienia się wyroku w tejże sprawie, bądź do czasu jego ewentualnego uchYLENIA.**

Jednocześnie należy wyraźnie ponownie podkreślić, iż w dacie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego nie została „przywrócona” (wskrzeszona) pierwotna uchwała Nr XVII/145/08 Rady Miasta Zielonka z 7 lutego 2008 r. „w sprawie: uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonka”.

Tymczasem, z podstawy prawnej podjętej uchwały Nr XXIII/185/26 Rady Miasta Zielonka z 29 stycznia 2026 r. wynika, że: „(...) stwierdzając, że niniejszy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonka, zatwierdzonego uchwałą nr XVII/145/08 Rady Miasta Zielonka z dnia 7 lutego 2008 r. zmienionego uchwałą

nr LIX/583/2023 Rady Miasta Zielonka z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie zamiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka (...)”.

Ponadto, w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały wskazano: „(...) Ustalając zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ rozważył przede wszystkim interes publiczny, zmierzający do realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej uwzględniając analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Zaprojektowane rozwiązania planu są zgodne ze strukturą urbanistyczną miasta i funkcjami dopuszczonymi ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, umożliwiając im zabudowę i zagospodarowanie nieruchomości na cele mieszkaniowe. (...)”.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż studium jest aktem obligatoryjnym. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. załącznikami do uchwały o uchwaleniu studium są: tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Z kolei na mocy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), na podstawie którego została sporządzona zmiana studium: „Projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.”.

Powyżej wskazane rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w § 8 ust. 1 nakazuje stosować jego przepisy również do projektu zmiany studium, w zakresie objętym zmianą.

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

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: „Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”;

– art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „*1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.*”.

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

Wprowadzane zmiany do pierwotnego studium, przyjętego na podstawie uchwały Nr XVII/145/08 Rady Miasta Zielonka z 7 lutego 2008 r. „w sprawie: uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonka” dotyczyły ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zatem do powyższych zmian, miał zastosowanie również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym projekt zmiany studium polegający na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., wykłada się do publicznego wglądu **w formie ujednoczonego projektu studium** z wyróżnieniem projektowanej zmiany. **Ujednoczona forma projektu studium** stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy (odpowiednio uchwały w sprawie zmiany studium). Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium w postaci ujednoczonej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoczonej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą a także rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Należy zauważyć, iż w nauce prawa rozróżnia się tekst jednolity i tekst ujednoczony aktu prawnego. Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoczonego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednoczenia włącznie. Od zwykłych tekstów ujednoczonych (np. takich, jakie są zawarte w systemach informacji prawnej lub w różnego rodzaju zbiorach przepisów) teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony oraz są ogłaszane w sposób urzędowy (zob. G. Wierczyński, Komentarz

do art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, LEX/Oficyna 2009). Z tego zaś wynika, że tekst ujednoczony cechuje się w zasadzie tymi samymi atrybutami, co tekst jednolity, z wyjątkiem urzędowego ogłoszenia przez właściwy organ. Niemniej jednak ujednoczona forma projektu studium oznacza, że w dokumencie obowiązującego studium wprowadza się projektowane zmiany w taki sposób, aby czytelne było wyróżnienie proponowanych zmian (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 marca 2007 r., w sprawie sygn. akt II SA/Po 51/07, publ. LEX nr 507231).

W związku z powyższym w przypadku nawet częściowej zmiany studium, radni i tak uchwalają ujednoczoną wersję studium, odnoszącą się do całego obszaru gminy. Rada modyfikuje bowiem jedynie część ustaleń w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. Zatem ostatnia z podjętych uchwał w sprawie zmiany studium mimo, iż dotyczyła poszczególnych obszarów gminy lub pojedynczych, poszczególnych jego ustaleń, jest obowiązującym aktem polityki przestrzennej dla całego obszaru gminy. Innymi słowy, ostatnia zmiana studium w całości zastępuje do tej pory obowiązujące studium.

Podkreślenia wymaga, iż w granicach administracyjnych jednej gminy może obowiązywać tylko jedno studium, którego ustalenia są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, Rada Miasta Zielonka w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały w sprawie planu miejscowego, jednoznacznie stwierdziła, iż: „(...) niniejszy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonka, zatwierdzonego uchwałą nr XVII/145/08 Rady Miasta Zielonka z dnia 7 lutego 2008 r. zmienionego uchwałą nr LIX/583/2023 Rady Miasta Zielonka z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie zamiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka (...)”, **podczas gdy w tym przypadku wykonalność ujednoczonego studium Miasta Zielonka, przyjętego na podstawie uchwały Nr LIX/583/23 z 30 sierpnia 2023 r., w związku z przytoczonym powyżej wyrokiem, została wstrzymana z mocy prawa na podstawie art. 152 § 1 ustawy p.p.s.a.**, a także nie została „przywrócona” (wskrzeszona) pierwotna uchwała Nr XVII/145/08 Rady Miasta Zielonka z 7 lutego 2008 r. „w sprawie: uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Zielonka”.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym objęty jest zakwestionowaną przez WSA w Warszawie zmianą studium, w ramach obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem 1.4MW, co potwierdza również wyrys ze studium, zamieszczony na rysunku planu, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały.

Przedmiotowy plan miejscowy został więc oparty na nieważnej uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a zatem na niemogącym wywoływać skutków prawnych w dacie uchwalania tego planu miejscowego, studium. Powyższe oznacza, iż w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie planu miejscowego Miasto Zielonka nie dysponowała obowiązującym studium. Tym samym brak obowiązującego (wykonalnego) studium, na podstawie którego uchwalono plan miejscowy, w tym przypadku w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości, albowiem brak taki uznać należy za istotne naruszenie zasad oraz trybu uchwalania planu.

Należy bowiem stwierdzić, iż z formalnego punktu widzenia Rada Miasta Zielonka nie wypełniła dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wymagającego uchwalenia planu po stwierdzeniu jego zgodności z obowiązującym, w dacie podejmowania uchwały, studium. Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 zdanie 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza, w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściskość 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 kompetencje 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 nieściśłość 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/185/26 Rady Miasta Zielonka z 29 stycznia 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Zielonka dla rejonu ul. Podlesnej”, 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/