WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.233.2026

Rada Gminy Izabelin

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 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/229/26 Rady Gminy Izabelin z 21 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr 205/9, obręb Mościska.*

Uzasadnienie

Na sesji 21 lipca 2026 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr XXXII/229/26 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr 205/9, obręb Mościska.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją z przebiegu prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 28 lipca 2026 r. za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-14d60050-dc1c-44d2-8b8b-8f34e04ad945).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Izabelin zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.233.2026.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia 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 aktów planowania 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.

Z przywołanej podstawy prawnej uchwały wnika, iż została ona podjęta w wykonaniu uchwały Nr XXVI/171/26 Rady Gminy Izabelin z 27 stycznia 2026 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr 205/9, obręb Mościska*, co oznacza, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie winny znaleźć przepisy ustawy o p.z.p. m.in. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie 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 w dalszej części *„uchwałą zmieniającą”*.

Powyższe oznacza, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie m.in. przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: *„**2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną*

i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, ***minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy****, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;".*

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż ustawodawca w ramach przepisu art. 2 pkt 28 i pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p. zdecydował się na zdefiniowanie zarówno pojęcia *powierzchni biologicznie czynnej,* jak i *udziału powierzchni biologicznie czynnej* określając, że przez *powierzchnię biologicznie czynną* należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni niemniejszej niż 10 m^2, zaś przez *udział powierzchni biologicznie czynnej* należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

Jednocześnie w ramach art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p. ustawodawca zdecydował, że *„Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 35) "udziale powierzchni zabudowy" - należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, z wyłączeniem części zagłębionych poniżej poziomu terenu, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na: a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,".*

Tymczasem analiza podjętej uchwały wskazuje, że w:

- § 13 pkt 1 i pkt 2 lit. g oraz h uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MNW: 1) przeznaczenie terenu – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca; 2) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz gabaryty budynków: (...)* ***g) maksymalna powierzchnia zabudowy – 0,3, h) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 0,6****;"*;
- § 14 pkt 1 i pkt 2 lit. c uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem Z: 1) przeznaczenie terenu* a*) podstawowe – teren zieleni, b) uzupełniające - urządzenia infrastruktury technicznej; 2) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 0,8.",*

co oznacza, iż Rada Gminy Izabelin wykroczyła poza zakres regulacji planu miejscowego, gdyż jej obowiązkiem, wynikającym z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., było określenie zarówno ***minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej,*** jak i ***maksymalnego udziału powierzchni***

zabudowy, w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 29 lit. a oraz art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p., podczas gdy, z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że w ramach ustaleń zawartych w:

- § 13 pkt 2 lit. h oraz § 14 pkt 2 lit. c uchwały, **określono udział <u>procentowy</u>** w odniesieniu do parametru minimalnej powierzchni biologicznie czynnej;
- 13 pkt 2 lit. g uchwały, **określono maksymalną powierzchnię zabudowy** nie zaś jej udział.

Powyższe, obok naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 29 lit. a oraz art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p. należy również kwalifikować w kontekście naruszenia art. 7 Konstytucji RP.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że przyjęcie maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 0,3 czyni pozostałe ustalenia planistyczne niewykonalnymi, zaś rada Gminy Izabelin winna odróżniać maksymalną powierzchnię zabudowę od udziału takiej powierzchni.

Ponadto ustalenia planu odnoszące się do obu terenów zostały sformułowane z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izabelin przyjętego na podstawie uchwały Nr LVII/456/22 Rady Gminy Izabelin z 21 czerwca 2022 r. *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izabelin,* zwanego dalej jako *„Studium”* w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, **który został określony na poziomie**:

- **0,6% w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MNW,** co wynika wprost z ustaleń zawartych w § 13 pkt 2 lit. h, w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MNW: (...) 2) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz gabaryty budynków: (...) h) minimalny **<u>udział procentowy</u>** powierzchni biologicznie czynnej – **0,6**;”,* podczas gdy w Studium teren ten został zakwalifikowany do obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem M3, określonego jako *„Strefa M3 – intensyfikacji zabudowy”,* dla której, w części tekstowej Studium stanowiącej załącznik nr 1 do przywołanej powyżej uchwały, w ramach części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Izabelin*, Rozdział 2 pn. *Kierunki zamian w strukturze przestrzennej gminy,* pkt 2.2. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania stref zabudowy,* wśród wytycznych do sporządzanych planów miejscowych zdefiniowanych w ramach *parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do działki budowlanej dla nowej zabudowy*, w ramach ppkt 4 określono *„**wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej w odniesieniu do gruntu rodzimego: a) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej: <u>minimum 40%,</u>** b) dla zabudowy usługowej: minimum 30%”* (*quod vide* str. 77 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie Studium);

- **0,8% w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem Z,** co wynika wprost z ustaleń zawartych w § 14 pkt 2 lit. c, w brzmieniu: *„Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem Z: (...) 2) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) minimalny **udział procentowy** powierzchni biologicznie czynnej – **0,8**;”,* podczas gdy w Studium teren ten został zakwalifikowany do obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem ZU, określonego jako *„Strefa ZU – strefa zieleni urządzonej i rekreacyjno-sportowej”,* dla której, w części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do przywołanej powyżej uchwały, w ramach części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Izabelin*, Rozdział 2 pn. *Kierunki zamian w strukturze przestrzennej gminy,* pkt 2.4. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania stref otwartych,* wśród wytycznych do sporządzanych planów miejscowych zdefiniowanych w ramach parametrów i wskaźników urbanistycznych w odniesieniu do działki budowlanej dla nowej zabudowy, w ramach ppkt 4 określono *„wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej w odniesieniu do gruntu rodzimego: **minimum 10%,*** (*quod vide* str. 80 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie Studium).

W tym miejscu należy również zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- 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 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.**”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia i wejścia w życie planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 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 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, jak w omawianej sprawie, z ustaleniami Studium.

Wiążący charakter Studium wynika z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)"* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter Studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.), stanowiąc, iż zmiana Studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w Studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej Studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika nie tylko wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) pod rządami, którego sporządzono obowiązujące Studium Gminy Izabelin. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych,*

którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium" (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

Skoro zatem minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w Studium określony został na poziomie:

- 40% (dla usług dopuszcza się zmniejszenie powierzchni do 30%), zaś w planie miejscowym dla terenu oznaczonego symbolem MNW w ramach § 13 pkt 2 lit. h uchwały ustala się *minimalny* ***udział procentowy*** *powierzchni biologicznie czynnej –* ***0,6****;",*
- 10%*,* zaś w planie miejscowym dla terenu oznaczonego symbolem Z w ramach § 14 pkt 2 lit. c uchwały ustala się *minimalny* ***udział procentowy*** *powierzchni biologicznie czynnej –* ***0,8****;",*

to ustalenia w tym zakresie sformułowane zostały z naruszeniem ustaleń Studium, a zatem z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu należy zauważyć, że określenie parametrów zagospodarowania terenu takich jak m.in. **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej** oraz **maksymalnego udziału powierzchni zabudowy** należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości, dlatego też, brak możliwość stwierdzenia nieważności jedynie wadliwego parametru, gdyż nie może istnieć plan miejscowy z terenem w obrębie którego brak wymaganych obligatoryjnie wskaźników.

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 zarówno do istotnego naruszenia zasad, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem wskazane naruszenia dotyczące *de fac*to wszystkich terenów objętych planem miejscowym, zaś zakresowe stwierdzenie nieważności uchwały skutkowałoby brakiem zachowania komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

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.

W przedmiotowej sprawie istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego odnosi się do wszystkich jednostek terenowych objętym planem miejscowym, stąd konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi racjonalne i prawidłowe skorzystanie z trybu naprawczego określonego w art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt
II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. 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 XXXII/229/26 Rady Gminy Izabelin z 21 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki Nr 205/9, obręb Mościska,* co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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/