

**UCHWAŁA NR XXVIII/241/26
RADY MIEJSKIEJ W MSZCZONOWIE**

z dnia 21 stycznia 2026 r.

**w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr XXXVI/280/13 Rady Miejskiej
w Mszczonowie z dnia 25 czerwca 2013 roku, zmienioną uchwałą nr VIII/60/19 Rady Miejskiej
w Mszczonowie z dnia 29 maja 2019 roku**

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r. poz. 1153 z późn. zm.^[1]) i w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935)

**Rada Miejska w Mszczonowie
uchwala, co następuje:**

§ 1. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 28.11.2025r. skierowane przez Spółkę CTP PROPERTY BETA POLAND sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie 00-785, Rondo Organizacji Narodów Zjednoczonych 1, w związku z Uchwałą nr XXXVI/280/13 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 25 czerwca 2013 roku w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów, zmienioną uchwałą nr VIII/60/19 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 29 maja 2019 roku w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów, uznaje się za bezzasadne z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Miejskiej w Mszczonowie do zawiadomienia wzywającego o sposobie rozpatrzenia wezwania, o którym mowa w §1.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Mszczonowie

Waldemar Suski

^[1] zmiany ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2025 r. poz. 1436

Uzasadnienie
do Uchwały nr XXVIII/241/26
RADY MIEJSKIEJ W MSZCZONOWIE
z dnia 21 stycznia 2026 r.

W dniu 28 listopada 2025 r. do Rady Miejskiej w Mszczonowie wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, wniesione przez spółkę CTP PROPERTY BETA POLAND sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Wezwanie to dotyczy uchwały Nr XXXVI/280/13 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mszczonów, zmienionej uchwałą Nr VIII/60/19 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 29 maja 2019 r.

Wezwanie zostało wniesione w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jako zarzut naruszenia interesu prawnego wzywającego poprzez ustalenia Studium.

W przypadku uchwał rad gmin podjętych przed 1 czerwca 2017 r. - na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

Przedmiotowej uchwale skarżący zarzucił przyjęcie niezgodnych z prawem ustaleń Studium, zgodnie z którymi: "W strefie G dopuszcza się lokalizację zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii. Lokalizacja w/w zakładów może nastąpić poza granicami administracyjnymi miasta i zwartej zabudowy wsi, a ponadto w bezpiecznej odległości od siebie, od osiedli mieszkaniowych, od obiektów użyteczności publicznej, od budynków zamieszkania zbiorowego, od obszarów tj. park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, obszar Natura 2000, zespół przyrodniczo – krajobrazowy, użytek ekologiczny, stanowisko dokumentacyjne, pomniki przyrody i ich otuliny, od stref ochronnych ujęć wód, od obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych, od upraw wieloletnich, od dróg krajowych oraz od linii kolejowych o znaczeniu państwowym." odnoszących się do nieruchomości będących własnością Wnioskodawcy stanowiących działki ewidencyjne o nr: 1488 i 1494, 1487, 1486, 1485, 1495/9, 1501/22 z obrębu 0001, położone w Mszczonowie.

Po dokonaniu wszechstronnej analizy treści wezwania, obowiązujących przepisów prawa oraz charakteru prawnego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Rada Miejska w Mszczonowie uznała, że wezwanie nie zasługuje na uwzględnienie i jest bezzasadne.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie, na podstawie art. 9 ust. 5 tej ustawy, studium nie stanowi aktu prawa miejscowego, a jego ustalenia są wiążące wyłącznie dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym studium nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych wobec właścicieli nieruchomości i nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności.

W konsekwencji samo określenie w Studium kierunków zagospodarowania przestrzennego, nawet jeżeli odnoszą się one do nieruchomości będących własnością wzywającego, nie może zostać uznane za naruszenie jego interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Ewentualne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu mogą bowiem wynikać wyłącznie z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który podlega odrębnej, szczegółowo uregulowanej procedurze planistycznej oraz kontroli legalności.

Ustalając kierunki zagospodarowania przestrzennego w Studium, Rada Miejska w Mszczonowie działała w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Władztwo to daje gminie możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenów położonych w jej granicach

administracyjnych, przy uwzględnieniu interesu publicznego, zasad ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Samodzielność ta nie ma jednak charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Zasada ta znajduje umocowanie konstytucyjne w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego granice władztwa planistycznego wyznaczają w szczególności przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym art. 10 tej ustawy, określający obligatoryjny zakres treści studium. Przekroczenie tych granic mogłoby stanowić istotne naruszenie prawa, jednak w niniejszej sprawie taka sytuacja nie miała miejsca.

Ustalenia Studium dotyczące lokalizacji zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej pozostają również w ścisłej zgodzie z obowiązkami gminy wynikającymi z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wymagania ochrony środowiska uwzględnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto przepisy działu IV tytułu IV Prawa ochrony środowiska, regulujące zapobieganie poważnym awariom przemysłowym, nakładają na organy administracji publicznej obowiązek uwzględniania ryzyka takich awarii w procesach planistycznych oraz zapewnienia odpowiednich odległości pomiędzy zakładami stwarzającymi zagrożenie a terenami szczególnie wrażliwymi.

Określenie w Studium warunków lokalizacji zakładów o zwiększonym ryzyku, w tym wymogu zachowania bezpiecznych odległości od zabudowy mieszkaniowej, obiektów użyteczności publicznej, obszarów chronionych przyrodniczo oraz stref ochronnych ujęć wód, stanowi zatem realizację ustawowych obowiązków gminy w zakresie ochrony zdrowia ludzi, środowiska i bezpieczeństwa publicznego, a nie naruszenie prawa czy przekroczenie granic władztwa planistycznego.

Zakres kontroli legalności studium, sprawowanej przez organ nadzoru, obejmuje weryfikację zgodności jego ustaleń z przepisami prawa, w tym z art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także ocenę, czy uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 tej ustawy, oraz czy studium nie wykracza poza zakres regulacji przewidziany przez ustawodawcę. Uchwała w sprawie uchwalenia Studium oraz jej kolejne zmiany zostały przekazane Wojewodzie Mazowieckiemu, który – działając na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym – nie stwierdził naruszenia prawa, co potwierdza prawidłowość zarówno procedury planistycznej, jak i treści przyjętych ustaleń.

Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w doktrynie prawa, w szczególności w komentarzu Zygmunta Niewiadomskiego „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz”, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, gdzie wskazano, że organ nadzoru analizuje studium pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów oraz czy nie wykraczają poza granice wyznaczone w art. 10 ustawy, w szczególności poprzez wprowadzanie regulacji zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i jego zmian podlega kontroli prawnej, a organem nadzoru jest w przypadku gminy Mszczonów Wojewoda Mazowiecki, który bada zgodność z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Nie ulega 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 skrępowanej 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.

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się 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, 5 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.”

Niezgodność z przepisami prawa powoduje stwierdzenie nieważności uchwały (w części bądź w całości) poprzez wydanie przez Wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego. W przypadku kwestionowanej przez skarżącego uchwały Wojewoda Mazowiecki nie dopatrył się uchybień w tym zakresie, czyli nie doszło do naruszenia prawa. Zaznaczyć należy, że każda podejmowana przez Radę Miejską w Mszczonowie uchwała podlega kontroli nadzoru prawnego Wojewody Mazowieckiego.

Wobec powyższego Rada Miejska w Mszczonowie stoi na stanowisku, że naruszenie prawa wskazane przez skarżącego nie nastąpiło, a tym samym wezwanie nie zasługuje na uwzględnienie.