



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 marca 2024 r.

WNP-I.4131.44.2024

### Rada Gminy Prażmów

#### 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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII.768.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Zawodne”, w zakresie ustaleń:

- § 17 ust. 4;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U i 2U.

#### Uzasadnienie

Na sesji 12 lutego 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXIII.768.2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Zawodne”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 21 lutego 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 13 lutego 2024 r., znak: ORG.0711.2.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 27 lutego 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 16 lutego 2024 r., znak: URB.6721.9.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad

sporządzania planu miejscowego, m.in. z uwagi na naruszenie ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, przyjętego uchwałą Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r., zmienionego uchwałą Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 4 lipca 2017 r., znak: WNP-I.4131.190.2017.MO, zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi

o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz z naruszeniem innych przepisów wskazanych w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 1 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.44.2024, wraz z wnioskiem o przekazanie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z 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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz 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.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie, przywołana w podstawie prawnej podjętej uchwały, 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, o których mowa 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 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: „*3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli***

*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, **których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium;** (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 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 Gminy Prażmów 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.

Ustawodawca w ramach przepisów przejściowych, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, przewidział jednak dwa wyłączenia. Pierwsze z nich dotyczy przypadku w ramach, którego sporządzany jest plan miejscowy, w którym przewiduje się **lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych**. W takim przypadku od 24 września 2023 r. przepisu obligującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie, bądź bez naruszenia ustaleń Studium, nie stosuje się, co ustawodawca zwerbalizował w sposób jednoznaczny w ramach stwierdzenia zawartego w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, używając sformułowania: **„których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.**

Drugi z wyjątków, opisany został w ramach art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw i dotyczy sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego **WYŁĄCZNIE w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego**. Powyższy wyjątek dotyczy zatem sporządzenia planu miejscowego **wyłącznie** w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez które to inwestycje, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich

finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1*

*pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.*

Innym słowy sporządzany plan miejscowy **wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co oznacza, że w przypadku, w którym dopuszczona jest realizacja innych, enumeratywnie nie określonych w ww. przepisie, przedsięwzięć to taki plan miejscowy musi być odpowiednio zgodny, bądź nie naruszać ustaleń Studium.**

Co więcej istotą odstąpienia od owej zgodności, bądź nienaruszalności **jest drugi warunek** określony w przepisie art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, tj. **warunek utraty mocy przez Studium**, co w praktyce oznacza, że przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie stosuje się dopiero w sytuacji utraty mocy obowiązującej Studium. W takim przypadku możliwe jest sporządzenie planu miejscowego z pominięciem ww. przepisów odnoszących się do stwierdzenia zgodności, bądź nienaruszalności Studium, lecz wyłącznie w sytuacji gdy plan miejscowy

sporządzany jest wyłącznie dla potrzeb realizacji celu publicznego, w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami (art. 6).

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowym przypadku zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

Wiążący charakter Studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również 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 uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium (z zastrzeżeniem poczynionym we wcześniejszej części uzasadnienia). 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 do 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 – 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 wprost z przepisów § 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), w oparciu o który sporządzono obowiązujące Studium. 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).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w Studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w Studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami **1U** i **2U**, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem 1U i 2U stosownie do dyspozycji § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały stanowią **teren usług**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Zgodnie z ustaleniami § 5 pkt 4 uchwały: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 4) usługach - należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi;*”. Jednocześnie zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 9 uchwały wprowadzono zakaz lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 400 m<sup>2</sup> na całym obszarze objętym planem, co tym samym



nie wyklucza możliwości budowy obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży do 400 m<sup>2</sup>. Z kolei zgodnie z § 10 uchwały „Ustala się, że **inwestycje celu publicznego mogą być realizowane w granicach: 1) terenu usług; 2) terenu wód powierzchniowych śródlądowych; 3) terenu lasu; 4) terenu komunikacji drogowej wewnętrznej**”, co również oznacza, że w granicach obszaru objętego planem miejscowym mogą być realizowane cele, które nie są celami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto zgodnie z ustaleniami § 35 pkt 1 i 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1U i 2U, jako przeznaczenie określono zabudowę usług z zakresu usług publicznych, dopuszczając także do realizacji: zieleni urządzonej, urządzeń sportu i rekreacji, budynków gospodarczych i garażowych, parkingów, a także sieci, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej. Z kolei w ramach § 5 pkt 5 uchwały zdefiniowano pojęcie *usług publicznych*, przez które należy rozumieć *usługi z zakresu administracji publicznej, kultury, oświaty, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, gospodarki komunalnej, sportu, usług bezpieczeństwa tj. straż pożarna, policja i inne usługi związane z realizacją zadań własnych samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym*.

Jednocześnie w § 35 pkt 2 lit. b, c, d, e, f, g oraz lit. i uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2) *Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) minimalna intensywność zabudowy nie mniejsza niż 0,001; c) maksymalna intensywność zabudowy nie większa niż 1,8; d) **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 40%**; e) maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej nie większa niż 60%; f) **maksymalna wysokość zabudowy nie większa niż 15 m**; g) maksymalna wysokość zabudowy garażowej nie większa niż 8 metrów; **(...) i) przy realizacji zabudowy usług publicznych dopuszcza się realizację**”.*

Tymczasem zgodnie z częścią graficzną Studium sporządzoną w skali 1 : 10 000, stanowiącą *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* (vide: załączniki nr 5a i 5b do uchwały Nr XXXII.291.2017 z 1 czerwca 2017 r.), teren usług oznaczony w planie miejscowym zarówno symbolem 1U, jak i 2U w Studium znajduje się w **obszarze funkcjonalnym oznaczonym symbolem:**

- **Ws**, określonym na str. 14 tekstu Studium (część II *Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów*), jako „*TERENY WÓD POWIERZCHNIOWYCH (Ws) – stanowiące małe zbiorniki wodne oraz wody płynące: rzekę Zieloną (istotną dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa), Czarną i Jeziorokę. Do podstawowych urządzeń melioracji wodnych należy kanał Przerzutowy „przerzucający” wody rzeki Czarnej do rzeki Zielonej.*”;

- MN, określonym na str. 13 tekstu Studium (część II Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów), jako „*TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ (MN) – obejmujące tereny istniejącej i planowanej zabudowy. Są to tereny zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej, uzupełniające istniejącą zabudowę mieszkaniową jednorodzinną*”.

Zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium, zawartymi w Części II Rozdział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, Pkt 3.2.10. pn. *Tereny wód powierzchniowych (Ws)* str. 25:

#### **3.2.10. Tereny wód powierzchniowych (Ws)**

Podstawowym przeznaczeniem są tereny wód powierzchniowych śródlądowych. Dopuszcza się stawy hodowlane, zbiorniki retencyjne oraz rekreację indywidualną związaną z gospodarką wodną.

Gospodarowanie wodami powinno:

- przebiegać zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności z kształtowaniem i ochroną zasobów wodnych, korzystaniem z wód oraz zarządzaniem zasobami wodnymi;
- prowadzić się z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych z uwzględnieniem ich ilości i jakości;
- uwzględnić zasadę wspólnych interesów i być realizowane przez współpracę administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności, tak aby uzyskać maksymalne korzyści społeczne.

Z kolei zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium, zawartymi w Części II Rozdział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, Pkt 3.2.1. pn. *Tereny zabudowy mieszkaniowej (MN)* str. 17: „*Podstawowym przeznaczeniem terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Dopuszcza się usługi zapewniające obsługę mieszkańców, o ile zostaną zachowane zasady ład przestrzennego i brak kolizji pomiędzy różnym sposobem zagospodarowania. Dopuszcza się realizację hoteli i pensjonatów głównie we wsi Krępa. Zaleca się dogęszczenia w pierwszej kolejności istniejącej zabudowy. W dalszej kolejności powinno następować ich poszerzenie o tereny wykorzystywane rolniczo, bezpośrednio przylegające do obecnych terenów zwartej zabudowy, uzbrojonych w infrastrukturę techniczną. Tereny usług powinny być realizowane stosownie do potrzeb gminy i jej mieszkańców, a ich dokładna lokalizacja wskazana na etapie planu miejscowego. Na terenach mieszkaniowych zaleca się realizowanie zieleni publicznej oraz obiektów sportu i rekreacji w celu stworzenia spójnego systemu tych terenów, poprawienia warunków zamieszkiwania oraz w celu kształtowania ciągłości powiązań przyrodniczych i ochrony przed zainwestowaniem obszarów obniżek śródpolnych, dolin rzecznych. Należy to realizować poprzez utrzymanie i wykorzystanie dotychczasowych terenów zieleni, obiektów sportu i rekreacji oraz urządzenie nowych terenów, ze*

szczególnym uwzględnieniem nowo projektowanych terenów zabudowy. Na całym terenie zabudowy mieszkaniowej zakazuje się realizacji zabudowy szeregowej.

### **WSKAŹNIKI**

- maksymalna wysokość zabudowy: do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe; wyjątek stanowią hotele i pensjonaty gdzie dopuszcza się 3 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe.
- zalecana wielkość działki budowlanej: 1200 m<sup>2</sup> dla zabudowy wolnostojącej, 700 m<sup>2</sup> dla zabudowy bliźniaczej; 1500 m<sup>2</sup> dla działek położonych w WOChK;
- **minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 50 %, z wyjątkiem terenów położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i potencjalnie zagrożonych podtopieniami gdzie obowiązuje 70 % PBC.**

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie ustalenia planu miejscowego naruszają ustalenia Studium zarówno co do określonego przeznaczenia, w granicach obszaru funkcjonalnego określonego w studium symbolem Ws, który nie może stanowić terenu usług, lecz wpisywać się w określone rodzaje przeznaczeń i funkcji określonych w Studium jako tereny wód powierzchniowych śródlądowych, z dopuszczeniem stawów hodowlanych, zbiorników retencyjnych oraz rekreacji indywidualnej związanej z gospodarką wodną.

Ponadto ustalenia planu miejscowego naruszają ustalenia Studium co do określonego dla terenu 1U i 2U wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej określonej na poziomie 40%, podczas gdy w Studium udział tej powierzchni określony został na minimalnym poziomie 70% (w związku z położeniem w granicach Warszawskiego Obszaru chronionego Krajobrazu).

Wskazać przy tym należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. ustalenia w zakresie określenia przeznaczenia terenu, jak i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, co oznacza, że nie może istnieć plany miejscowy, który określa przeznaczenie terenu naruszający ustalenia Studium, a także nie może istnieć plan bez określonego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, pomimo dopuszczenia do zabudowy i różnorodnego zagospodarowania terenu. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1U i 2U.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z cytowanych powyżej ustaleń Studium wynika brak jakichkolwiek podstaw prawnych do dopuszczenia zabudowy usługowej na obszarach oznaczonych w Studium symbolem Ws, co potwierdzają również ustalenia Studium zawarte w Rozdziale 8.

W Rozdziale 8 Studium pn. *Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym*, w brzmieniu: „**Nowe inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym mogą się znaleźć na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę**, inwestycje celu publicznego infrastrukturalne mogą być realizowane na całym obszarze gminy. Gmina poprzez swoją politykę i możliwości finansowe będzie realizowała inwestycje celu publicznego, które zawarte są w wieloletnich planach inwestycyjnych, planach rozwoju lokalnego i w innych opracowaniach strategicznych. Do głównych zadań w tym zakresie należą inwestycje infrastrukturalne związane z budową dróg i ulic, realizacją urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Studium ustala konieczność wskazywania w planach miejscowych dotyczących nowych terenów zabudowy mieszkaniowej inwestycji z zakresu infrastruktury społecznej tj. żłobków, przedszkoli, szkół – w miarę potrzeb. W planach miejscowych należy ustalić stosowne środki ochrony akustycznej dla terenów mieszkaniowych i chronionych.”.

Brak również podstaw prawnych do przeznaczenia obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem Ws, na tereny usług, w ramach których realizowane mogą być również usługi realizacji inwestycji celu publicznego, z uwagi na zapisy Studium zawarte w Rozdziale 11 pn. *Obszary przestrzeni publicznej*, w brzmieniu: „**Poza wymienionymi wyżej w punktach obszarami i obiektami, w Studium dopuszcza się lokalizacje przestrzeni publicznych jako funkcji komplementarnych również na pozostałych terenach gminy. Mogą to być tereny, które swoim charakterem, sposobem użytkowania i zagospodarowania, pełnią rolę szeroko rozumianej wymiany kontaktów społecznych (jak boisko, plac, plac zabaw itp. inne) zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997r. z późn. zm.**”.

Odnosząc się do ww. zapisów przede wszystkim wskazać należy, że nie stanowią one realizacji obowiązku zawartego w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. w związku z § 7 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z 2004 r., mającym zastosowanie przy sporządzaniu Studium. Przepisy te obligowały bowiem (w przypadku faktycznie stwierdzonych potrzeb) do wyznaczenia także w części graficznej Studium obszarów przestrzeni publicznej w rozumieniu ustawowej definicji zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., przez którą należy rozumieć: „*obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*”. Tymczasem cytowane powyżej ustalenia zawarte w Rozdziale 11 nie dość, że nie określają faktycznych granic obszarów przestrzeni publicznej to jeszcze posługują się pojęciem przestrzeni publicznej, jako odrębnej, od wynikającej z ustawy

o p.z.p., a nawet odwołującej się do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co więcej odwołują się one do *funkcji komplementarnej*, a więc funkcji uzupełniającej.

Tymczasem realizacja szeroko pojmowanych usług, nie może stanowić funkcji uzupełniającej dla obszarów z ograniczoną zabudową.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż sformułowanie ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1U i 2U sformułowane zostały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1U i 2U.

**Należy w tym miejscu zauważyć, iż organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Prażmów. Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., podobnie jak na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjnymi elementami planu miejscowego są ustalenia w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U i 2U.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w ramach § 17 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się zachowanie i ochronę istniejących rowów na całym obszarze objętym planem z wyjątkiem budowy przepustów pod drogami i dojazdami do działek oraz kładek dla pieszych. 2. **Dopuszcza się likwidację urządzeń melioracyjnych (w tym systemów drenarskich) kolidujących z projektowaną zabudową, przed przystąpieniem do realizacji tej zabudowy, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w tym w szczególności w przepisach prawa wodnego. 3. Ustala się zakaz lokalizacji budynków w pasie 6 metrów od krawędzi rowu melioracyjnego. 4. Na terenach, na których występują urządzenia melioracji szczegółowych ustala się zakaz wznoszenia budynków nad rurociągami drenarskimi.***”, sformułowano ustalenia sprzeczne z ustaleniami zawartymi w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do określonych nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Z przytoczonych powyżej ustaleń zawartych w § 17 ust. 4 uchwały wynika bowiem, zakaz wznoszenia budynków nad rurociągami drenarskimi pomimo braku ich oznaczenia na rysunku planu miejscowego. Powyższe wynika również z pisma Wójta Gminy Prażmów z 5 marca 2024 r. znak: URB.6721.9.2023 stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jednocześnie sytuowanie budynków zostało określono za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, zdefiniowanych w § 5 pkt 2 uchwały, jako „*wyznaczone na rysunku planu linie, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej, zgodnie z rysunkiem planu*”, co do których zgodnie z § 8 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu. 2. **Wszelka nowa zabudowa na terenach, na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z przepisami dotyczącymi tych linii.***”.

Powyższe oznacza, że wprowadzony zakaz realizacji budynków, o którym mowa w § 17 ust. 4 uchwały, jest sprzeczny z ustaleniami dotyczącymi wyznaczonej na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnej linii zabudowy, która wprost umożliwia realizację budynków w ramach wyznaczonego tzw. „*ruchu budowlanego*”.

Tym samym należy stwierdzić, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło także do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, iż: „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, przy czym zakres formułowanych ustaleń odnosić się winien do obszaru objętego planem określonych w uchwale przystąpieniowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych

*tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;*

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: *„Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które*



nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej*

ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA

z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „*Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.*”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „*Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.*”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w części dotkniętej wadą prawną. Zważyć przy tym należy, iż ustalenia co do możliwości realizacji zabudowy, w tym poprzez określenie linii zabudowy należy, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w związku z dyspozycją § 4 pkt 7 lit. a

oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 38 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) IKDD (...)”, co doprowadzi do zgodności pozostałych ustaleń planistycznych przy zachowaniu pełnej jej komunikatywności, w zakresie nie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części dotkniętą wyżej opisaną wadą prawną.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby w sposób prawidłowy zastosowano ww. przepisy.

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

Należy przy tym zauważyć, że w omawianej sprawie niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości z uwagi na fakt, iż wskazane powyżej naruszenia dotyczą wszystkich terenów z przeznaczeniem pod zabudowę, zaś pozostałe tereny stanowią tereny krótkich odcinków dróg w granicach działek objętych przedmiotowym planem miejscowym.

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, nietyczące 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII.768.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Zawodne”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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/