



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 13 maja 2024 r.

WP-I.4131.106.2024

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 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV.815.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Dobrzenica - rejon oczyszczalni ścieków”.

Uzasadnienie

Na sesji 4 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXV.815.2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Dobrzenica - rejon oczyszczalni ścieków”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i **art. 28 ust. 2** 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 17 kwietnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 10 kwietnia 2024 r., znak: ORG.0711.4.2024.

Na wstępie uzasadnienia należy wyjaśnić, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 11 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.43.2024, stwierdzające nieważność uchwały Nr **LXIII.765.2024** Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Dobrzenica - rejon oczyszczalni ścieków”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr **LXV.815.2024** Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r., podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru skierował do Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 9 maja 2024 r., znak: WP-I.4131.106.2024.

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 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.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, podjętej w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, określonego w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem jak wynika z analizy ponownie podjętej uchwały Nr **LXV.815.2024** Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Dobrzenica - rejon oczyszczalni ścieków”, **Rada Gminy Prażmów, w ustaleniach:**

- **§ 32 pkt 2 lit. b, § 33 pkt 2 lit. b oraz § 34 pkt 2 lit. b uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1IK, 1I oraz 2I, który zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), stanowi obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, a który w poprzedniej uchwale Nr LXIII.765.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. nie został w ogóle określony, a co było przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 11 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.43.2024;**
- **§ 34 pkt 2 lit. d uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 2I, która również stanowi obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i również była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 11 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.43.2024, z uwagi na niezgodność z ustaleniami 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”;**
- **§ 34 pkt 2 lit. e uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia maksymalnej powierzchni zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 2I, która w tym przypadku nie stanowi obligatoryjnego elementu ustaleń planu miejscowego zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2**

pkt 6 ustawy o p.z.p., i nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 11 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.43.2024;

- **§ 34 pkt 2 lit. f uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 2I, która stanowi obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego** zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **była zaś przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 11 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.43.2024.**

Fakt dokonania takich zmian wymaga zatem ponowienia czynności planistycznych w tym zakresie, w szczególności ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, albowiem **dokonane zmiany wpływają wprost na uprawnienia i obowiązki osób trzecich, które w toku wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu zostały zapoznane z innymi rozwiązaniami przestrzennymi**. Należy przy tym podkreślić, że skoro wprowadzone zmiany, nie mają charakteru indywidualnego, a ogólny, to **wywoływać mogą konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców**, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni. **W takim przypadku powtórzenie w niezbędnym zakresie czynności proceduralnych uznać należy za konieczne.**

Brak ponownego wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., ogranicza w takim przypadku, w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. **Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis samej instytucji wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym faktycznych a nie fikcyjnych rozwiązań przestrzennych pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 18 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1041/19 stwierdził, iż: „(...) Stosując normę art. 19 ust. 1 u.p.z.p. należy mieć na uwadze funkcję i znaczenie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu oraz możliwości wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu - udziału, którego sens sprowadza się do umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji, co do przyjętych lub nieprzyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, (LEX nr 1151909) wskazał, że: "Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu, i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).".

Dokonując subsumpcji norm art. 17 i art. 19 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze, że tworzenie planu miejscowego odbywa się w procedurze, w której inicjatywę uchwałodawczą ma organ wykonawczy gminy. To ten organ, jak wynika z art. 17 pkt 4 u.p.z.p., sporządza projekt planu. Nie oznacza to jednak, że rada gminy pozbawiona jest możliwości dokonywania zmian w tym projekcie, nawet wbrew woli organu wykonawczego. Z porównania treści normatywnej art. 17 pkt 12, 13 i 14 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że los wniesionej do projektu planu miejscowego uwagi może być trojaki. Organ wykonawczy gminy może ją uwzględnić i zmienić projekt planu (art. 17 pkt 13). Może jej nie uwzględnić i przedstawić radzie gminy, która podzielając stanowisko organu wykonawczego uchwali projekt planu według jego propozycji (art. 17 pkt 14). W końcu uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy może zostać uwzględniona przez radę gminy (art. 19 ust. 1).

Podkreślić należy, że aby prawidłowo odkodować i wyłożyć określoną normę w realiach sprawy to jej wykładnia gramatyczna nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania ratio legis. Trzeba też

sięgać do innych metod wykładni: systemowej i funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje bowiem w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami, jakie ustawodawca chce osiągnąć poprzez ustanowioną regulację prawną. W istocie literalne odczytanie art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. może uzasadniać tezę, że istnieje różnica w skutkach zmiany projektu planu w zależności od tego czy zmianę wprowadził organ wykonawczy gminy, czy rada gminy. Mianowicie można dojść do wniosku, że w razie wprowadzenia zmian do projektu planu w wyniku uwzględnienia uwag przez organ wykonawczy gminy ponawia się uzgodnienia tylko w niezbędnym zakresie, natomiast w przypadku dokonania zmian w projekcie planu przez radę gminy, w tym także zmian wynikających z uwzględnienia uwag do projektu, **ponawia się, też w niezbędnym zakresie, ale wszystkie czynności wymienione w art. 17, czyli także wyłożenie do publicznego wglądu.**”.

Skoro zatem zgodnie z treścią ustaleń uchwały Nr **LXIII.765.2024** Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r., **będącej przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, dla terenu:**

- **1IK, w § 32 pkt 2 lit. b, ustalono:** „(...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) **minimalna intensywność zabudowy: nie ustala się;**”;
- **1I oraz 2I, w § 33 pkt 2 lit. b, ustalono:** „(...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) **minimalna intensywność zabudowy: nie ustala się;**”;
- **2I, w § 33 pkt 2 lit. d, e oraz f, ustalono:** „(...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 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;**”;

podczas gdy w ponownie podjętej uchwale Nr LXV.815.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r., **dokonano zmian, odpowiednio w zakresie określenia:**

- **minimalnej intensywności zabudowy na poziomie 0,001, dla terenu oznaczonego symbolem 1IK** (vide § 32 pkt 2 lit. b uchwały), która była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- **minimalnej intensywności zabudowy na poziomie 0,001, dla terenów oznaczonych symbolami 1I oraz 2I** (vide § 33 pkt 2 lit. b oraz § 34 pkt 2 lit. b uchwały), która była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;

- **minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 70%** dla terenu oznaczonego symbolem **2I** (*vide* § 34 pkt 2 lit. d uchwały), która była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na niezgodność z ustaleniami obowiązującego Studium;
- **maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 30%** dla terenu oznaczonego symbolem **2I** (*vide* § 34 pkt 2 lit. e uchwały), która nie była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- **maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie 9 m** dla terenu oznaczonego symbolem **2I** (*vide* § 34 pkt 2 lit. f uchwały), która była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego,

to stwierdzić należy, iż podjęta przez Radę Gminy Prażmów, w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., uchwała Nr LXV.815.2024 z 4 kwietnia 2024 r. wymaga ponowienia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 – art. 20 ustawy o p.z.p., w szczególności poprzez umożliwienie zgłaszania uwag każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do podjęcia uchwały w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, o których mowa w art. 17 – 20 ustawy o p.z.p.

W tym przypadku sformułowanie nowych ustaleń, w tym także wykraczających poza zakres objęty wcześniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego, należy rozważać w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, bowiem możliwość kontynuowania procedury planistycznej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., dotyczy ponowienia czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami prawnymi, o których mowa w tym rozstrzygnięciu, a których nie dokonano.

Skoro w przedmiotowej sprawie w ogóle nie ponowiono czynności, o których mowa przede wszystkim w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., pomimo wprowadzenia nowych ustaleń dotyczących np. określenia maksymalnej powierzchni zabudowy, które nie były przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, to powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Należy ponownie podkreślić, iż zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał kolejną możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Ponadto, w wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na **ponowne naruszenie ustaleń obowiązującego Studium**, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu 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 zawarte w:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: *„Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”;*
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: *„1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 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 niezakończony 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.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie 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, w tym przypadku **sposób określenia linii zabudowy od granicy Chojnowskiego Parku Krajobrazowego, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1IK, 1I i 2I, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Zgodnie bowiem z rysunkiem przedmiotowego planu miejscowego w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1, **nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1IK, 1I i 2I, wrysowano bez zachowania odległości 25 m od granicy Chojnowskiego Parku Krajobrazowego, o której mowa na str. 33 ujednoliconego tekstu Studium, zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego: „(...) 4.3.7. Strefy od lasów Zakaz lokalizacji budynków w odległości mniejszej niż 25 metrów od granicy Chojnowskiego Parku Krajobrazowego. (...)”.**

Należy zatem wskazać, że skoro zgodnie z częścią tekstową Studium, zawierającą kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, **obowiązuje „(...) Zakaz lokalizacji budynków w odległości mniejszej niż 25 metrów od granicy Chojnowskiego Parku Krajobrazowego. (...)”**, str. 33 ujednoliconego tekstu kierunków Studium, to **brak jakichkolwiek podstaw prawnych do określenia linii zabudowy od granicy Chojnowskiego Parku Krajobrazowego w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1IK, 1I i 2I, w sposób naruszający ustalenia Studium w tym zakresie.**

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż sformułowane zostały ustalenia 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 w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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 stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne

naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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 LXV.815.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Dobrzenica - rejon oczyszczalni ścieków”, 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/