



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 marca 2024 r.

WNP-I.4131.39.2024

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.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie, Kolonia Gościeńczyce”.

Uzasadnienie

Na sesji 12 lutego 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXIII.772.2024 „w sprawie zmiany uchwały nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie, Kolonia Gościeńczyce”, którą doręczono organowi nadzoru 21 lutego 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 13 lutego 2024 r., znak: ORG.0711.2.2024.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 14 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 wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.39.2024.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której **integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice**

obszaru objętego projektem planu. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż **uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.** Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. **Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem.** Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego. Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p.

Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też **określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż organ nadzoru nie kwestionuje również możliwości podjęcia uchwały zmieniającej przystąpienie w zakresie granic obszaru, dla którego rozpoczęto odpowiednią procedurę planistyczną dotyczącą sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany. Niemniej jednak, w przypadku wykazania realnej potrzeby wprowadzenia zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym także poprzez wyłączenie z opracowania poszczególnych obszarów jego sporządzania, obowiązkiem rady gminy jest nadal dokonanie jednoznacznej identyfikacji granic tych obszarów, z uwzględnieniem spójności ustaleń zawartych w pierwotnym brzmieniu uchwały intencyjnej z treścią uchwały zmieniającej.

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że z jednej strony **treść ustaleń § 1 ust. 1 i 2 uchwały Nr LXIII.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r., w brzmieniu:** „§ 1. 1. W uchwale nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie, Kolonia Gościeńczyce wprowadza się następujące zmiany: 1) **§ 1 otrzymuje brzmienie:** „§ 1. Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach **Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie.**”. 2) Wyłącza się z opracowania planu miejscowego działkę ew. nr 22/5 obręb Kolonia Gościeńczyce. 2. Granice obszarów objętych uchwałą przedstawiono na załącznikach graficznych do

uchwały.”, nie dokonuje faktycznych i jednoznacznych zmian w podjętej przez Radę Gminy Prażmów pierwotnej uchwale Nr LVII.704.2023 z 21 września 2023 r.

Z treści przedmiotowej uchwały Nr LXIII.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. nie wynika bowiem by derogowano załączniki graficzne nr 1 i 2 wprowadzone na mocy § 1 ust. 3 pierwotnej uchwały przystąpieniowej Nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z 21 września 2023 r. Co więcej, zarówno w tytule uchwały zmieniającej, jak również w treści jej § 1 ust. 1, wskazano błędną datę podjęcia uchwały zmienianej, a tym samym nie dokonano w sposób skuteczny zmiany uchwały pierwotnej Nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z 21 września 2023 r.

Skoro zatem z jednej strony, treść przedmiotowej zmiany uchwały przystąpieniowej wyklucza się wzajemnie z treścią uchwały zmienianej w zakresie daty jej podjęcia. Z drugiej zaś strony, z treści przedmiotowej uchwały nie wynika by DEROGOWANO załączniki graficzne prezentujące obszar objęty projektem planu miejscowego, o których mowa w § 1 ust. 3 pierwotnie podjętej uchwały przystąpieniowej, dla wskazanych działek w miejscowościach: Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska i Błonie, to oznacza, że w obiegu prawnym pozostają jednocześnie dwie różne uchwały rozpoczynające procedurę sporządzenia planu miejscowego dla tego samego obszaru w tych miejscowościach. Innymi słowy, nie jest wiadomym na podstawie której z przywołanych wyżej uchwał podjętych przez Radę Gminy Prażmów: Nr LVII.704.2023 z 21 września 2023 r., czy Nr LXIII.772.2024 z 12 lutego 2024 r., faktycznie podjęta zostanie końcowa uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska i Błonie?

Kluczowym w przedmiotowej sprawie jest zatem fakt, iż z jednej strony, obowiązuje uchwała Nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z 21 września 2022 r., **nie zaś uchwała z 31 września 2023 r.** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie, Kolonia Gościeńczyce” w granicach oznaczonych na załącznikach graficznych nr 1, 2 i 3, o których mowa w § 1 ust. 3 tej uchwały. Z drugiej zaś strony, obowiązuje uchwała Nr LXIII.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r., która w treści § 1 ust. 2 odsyła również do załączników graficznych nr 1 i 2 określających te same granice obszaru objętego projektem planu miejscowego dla działek w miejscowościach: Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska i Błonie w gminie Prażmów.

Należy ponownie podkreślić, iż z treści przedmiotowej uchwały Nr LXIII.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. nie wynika by derogowano, załączniki graficzne nr 1 i 2,

wprowadzone na mocy § 1 ust. 3 pierwotnej uchwały przystąpieniowej Nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z 21 września 2023 r., co oznacza, że w granicach tego samego obszaru obowiązują jednocześnie załączniki graficzne nr 1 i 2, określające ten sam obszar dla wskazanych działek w miejscowościach: Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska i Błonie w gminie Prażmów.

W tej sytuacji, dla tego samego obszaru faktycznie obowiązują dwie różne uchwały intencyjne. Pierwsza zawiera załączniki graficzne nr 1, 2 i 3, przed wyłączeniem z opracowania działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 22/5 w miejscowości Kolonia Gościeńczyce. Druga zaś zawiera tożsame załączniki graficzne nr 1 i 2, które określają takie same granice obszaru objętego projektem planu dla wskazanych działek w miejscowościach: Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska i Błonie w gminie Prażmów. Powyższe dotyczy następujących działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- 118 w miejscowości Kamionka w gminie Prażmów (*vide* zał. nr 1);
- 4/2 i 10 w miejscowości Chosna w gminie Prażmów (*vide* zał. nr 1);
- 419 i 184 w miejscowości Wola Prażmowska w gminie Prażmów (*vide* zał. nr 2);
- 8 w miejscowości Błonie w gminie Prażmów (*vide* zał. nr 2).

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy Prażmów było dokonanie zmiany pierwotnej uchwały Nr LVII.704.2023 z 21 września 2023 r., nie zaś z 31 września 2023 r., poprzez wyłączenie obszaru dla wskazanej działki w miejscowości Kolonia Gościeńczyce w gminie Prażmów, oznaczonego na załączniku nr 3 do tej uchwały, to należało dokonać tych zmian w treści przedmiotowej uchwały w sposób jednoznaczny i skuteczny, w tym poprzez wskazanie prawidłowej daty podjęcia uchwały zmienianej.

Tymczasem, z treści przedmiotowej uchwały nie wynika by DEROGOWANO załączniki graficzne nr 1 i 2 prezentujące obszar objęty projektem planu miejscowego, o których mowa w § 1 ust. 3 pierwotnie podjętej uchwały przystąpieniowej.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi dotyczące, w tym przypadku, uchwały w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Innymi słowy, wprowadzenie *de facto* zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym przypadku w formie uchwały zawężającej obszar jego sporządzenia, jest niewystarczające i nieskuteczne, z uwagi na brak derogowania załączników graficznych nr 1

i 2, o których mowa w § 1 ust. 3 pierwotnej uchwały intencyjnej, a także z uwagi na przywołanie błędnej daty podjęcia uchwały zmienianej.

W związku z powyższym należy uznać, iż w granicach tego samego obszaru faktycznie obowiązują dwie różne uchwały intencyjne zawierające załącznik graficzny nr 1 i 2 o tej samej treści.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej zmianę polegającą w tym przypadku na nieskutecznym zawężeniu obszaru. Tym samym uchwała taka nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, bądź kolejnych jego etapów, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p.** Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, **jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, a także na podstawie której z uchwał, w tym przypadku Rady Gminy Prażmów (Nr LVII.704.2023 z 21 września 2023 r., czy Nr LXIII.772.2024 z 12 lutego 2024 r.), faktycznie podjęta zostanie końcowa uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska i Błonie**, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru i właściwej procedury, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie. Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, a także właściwej procedury jego sporządzania, **to należy w sposób jednoznaczny i skuteczny zidentyfikować te granice wraz z określenie właściwej procedury sporządzania tego planu miejscowego. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic tego samego obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

Reasumując, poprawnie przyjęta **uchwała w przedmiocie zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, w tym przypadku winna:

- zawierać w podstawie prawnej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym;
- uwzględniać treść wcześniej podjętych uchwał;

- odnosić się do jednostek redakcyjnych pierwotnej uchwały przystąpieniowej;
- uwzględniać, iż treść normatywną tworzą łącznie wszystkie uchwały, co może wiązać się z koniecznością uchylenia załącznika graficznego uwzględniającego pierwotne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu miejscowego;
- uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów, co do poprawnej legislacji.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr LXIII.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie, Kolonia Gościeńczyce”, nie spełnia żadnego z ww. kryteriów.

Tym samym należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, na podstawie zainicjowanej zmiany uchwały Nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z 21 września 2023 r., która wprowadza tożsame załączniki graficzne nr 1 i 2, bez uchylenia załączników graficznych nr 1 i 2, o których mowa w § 1 ust. 3 ww. pierwotnej uchwały przystąpieniowej. Nie jest bowiem wiadomym, która z rozpoczętych procedur planistycznych ma być faktycznie kontynuowana w odniesieniu do tych samych granic obszaru objętego projektem planu.

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.”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII.772.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „*w sprawie zmiany uchwały nr LVII.704.2023 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 września 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kamionka, Chosna, Wola Prażmowska, Błonie, Kolonia Gościeńczyce*”, 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/