



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 maja 2024 r.

WNP-I.4131.95.2024

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.816.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągrodzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie”.

Uzasadnienie

Na sesji 4 kwietnia 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXV.816.2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągrodzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie”.

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 pkt” 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.

Następnie, przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 18 kwietnia 2024 r., znak: URB.6721.14.2023 (data wpływu do MUW 19 kwietnia 2024 r.) ponownie przekazano organowi nadzoru „(...) **prawidłowy egzemplarz uchwały Nr LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągrodzka oraz dla wskazanej**

działki w miejscowości Zadębie zawierający przyjętą poprawkę wniesioną przez Wójta Gminy Prażmów.”, wraz z wyjaśnieniami, z których wynika, iż: „Pismem z dnia 10.04.2024 r. o sygn.. ORG.0711.4.2024 przekazano do Wydziału Nadzoru Prawnego nieprawidłowy egzemplarz uchwały nr LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągradzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie, który nie zawiera poprawki wniesionej przez Wójta Gminy Prażmów i przyjętej przez Radę Gminy Prażmów. (...)”.

Na wstępie uzasadnienia należy wyjaśnić, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 13 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.48.2024, stwierdzające nieważność uchwały Nr **LXIII.770.2024** Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągradzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie”.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr **LXV.816.2024** 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 24 kwietnia 2024 r., znak: WP-I.4131.95.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się w tym miejscu do odpowiedzi Wójta Gminy Prażmów na ww. zawiadomienie, przekazanej 7 maja 2024 r. przy piśmie z 29 kwietnia 2024 r., znak: URB.6721.14.2023, należy wyjaśnić, iż fakt przyjęcia przez Radę Gminy Prażmów projektu ww. uchwały „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągradzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie” wraz z poprawką wniesioną przez Wójta Gminy Prażmów, znalazł swoje potwierdzenie zarówno w protokole z LXV Sesji Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r., przekazanym w załączeniu do ww. pisma Wójta Gminy Prażmów w odpowiedzi na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, jak również w nagraniu z transmisji obrad sesji Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. zamieszczonym na oficjalnej stronie internetowej Gminy Prażmów, pod adresem: www.prazmow.pl, dostępnym w zakładce „Posiedzenia” (link: <https://portal.posiedzenia.pl/prazmow?>).

Niemniej jednak, 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 bez względu na okoliczność przekazania dwóch wersji przedmiotowej uchwały, została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, określonego w przepisach ustawy o p.z.p.

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.

Jak wynika z analizy ponownie podjętej uchwały Nr **LXV.816.2024** Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągorodzka oraz dla

wskazanej działki w miejscowości Zadębie”, z jednej strony Rada Gminy Prażmów,
w ustaleniach:

- **§ 33 pkt 2 lit. b, § 34 pkt 2 lit. b, § 35 pkt 2 lit. b oraz § 36 pkt 2 lit. b uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia wskaźnika minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I, 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 uchwale Nr LXIII.770.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. nie został w ogóle określony a co było przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 13 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.48.2024;**
- **§ 33 pkt 2 lit. d, § 34 pkt 2 lit. d, § 35 pkt 2 lit. d oraz § 36 pkt 2 lit. d uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I, 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 13 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.48.2024, 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”;**
- **§ 33 pkt 2 lit. e, § 34 pkt 2 lit. e, § 35 pkt 2 lit. e oraz § 36 pkt 2 lit. e uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia maksymalnej powierzchni zabudowy dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I, 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 nie była przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 13 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.48.2024;**
- **§ 35 pkt 2 lit. f uchwały, dokonała zmian w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 6I oraz 7I, 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, **była zaś przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 13 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.48.2024.**

Z drugiej zaś strony, Rada Gminy Prażmów przyjęła wniesioną przez Wójta Gminy Prażmów poprawkę dotyczącą zmiany w przeznaczeniu terenów oznaczonych symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I, które to przeznaczenie, zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego i nie było przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego z 13 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.48.2024, ale w konsekwencji doprowadziło do braku określenia linii zabudowy w granicach ww. terenu 7I, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia.

Fakt dokonania takich zmian wymaga zatem ponowienia czynności planistycznych w tym zakresie, 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, 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 dzieląc 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 § 33 pkt 2 lit. b, c, d, e oraz f uchwały Nr LXIII.770.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. (będącej przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego) dla terenów oznaczonych symbolami 1I, 2I, 3I, 4I, 5I ustalono: (...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) **minimalna intensywność zabudowy: nie ustala się**; 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 30%**; e) **maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej nie większa niż 70%**; f) **maksymalna wysokość zabudowy nie większa niż 15 m**;”, **podczas gdy w ponownie podjętej uchwale Nr LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r., dokonano zmian, odpowiednio w zakresie określenia:**

- **minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy na poziomie 0,001**, dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I (vide § 33 pkt 2 lit. b, § 34 pkt 2 lit. b, § 35 pkt 2 lit. b oraz § 36 pkt 2 lit. b uchwały), która była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- **minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 0,4, 0,5 i 0,7** dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I (vide § 33 pkt 2 lit. d, § 34 pkt 2 lit. d, § 35 pkt 2 lit. d oraz § 36 pkt 2 lit. d uchwały), która była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na niezgodność z ustaleniami obowiązującego Studium;
- **maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 0,6, 0,5 i 0,3** dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1I, 2I, 3I, 4I, 5I, 6I, 7I oraz 8I (vide § 33 pkt 2 lit. e, § 34 pkt 2

lit. e, § 35 pkt 2 lit. e oraz § 36 pkt 2 lit. e uchwały, która nie była przedmiotem wcześniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;

- maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie 9 m dla terenów oznaczonych symbolami 6I oraz 7I (vide § 35 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.816.2024 z 4 kwietnia 2024 r. wymaga ponowienia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 – art. 20 ustawy o p.z.p., w tym m.in. 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, a także sporządzenie uchwały wykraczającej poza zakres objęty 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 w art. 17 ustawy o p.z.p., pomimo wprowadzenia nowych ustaleń dotyczących m. in. określenia maksymalnej powierzchni zabudowy, które nie były przedmiotem 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 należy zauważyć, iż dokonując zmiany w zakresie określenia linii rozgraniczającej teren oznaczony symbolem 7I, (vide załącznik nr 5 do uchwały Nr LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r.), który w poprzednim planie miejscowym Nr LXIII.770.2024 z 12 lutego 2024 r. stanowił teren oznaczony symbolem 5I, doprowadzono do braku określenia linii zabudowy w granicach wyznaczonego terenu 7I, dla którego jednocześnie dopuszczono realizację m. in. budynków gospodarczych i garażowych (vide § 35 pkt 2 lit. a tiret pierwszy uchwały Nr LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r., w brzmieniu zawierającym poprawkę wniesioną przez Wójta Gminy Prażmów), a także określono maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy oraz maksymalną wysokość zabudowy.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także fakt, iż zgodnie z treścią ustaleń uchwały Nr LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągrodzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie”, zawartych w:

- § 4 ust. 1 pkt 3, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;
- § 5 pkt 2, w brzmieniu: „Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć 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;”;
- § 8 ust. 1, w brzmieniu: „1. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i wymiarowane na rysunku planu.”;

to stwierdzić należy, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- 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 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- 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 27.03.2013 r. 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.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem stanowiącym załącznik nr 5**, w powiązaniu z zarzutami dotyczącymi braku ponowienia procedury planistycznej skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W kontekście ustaleń odnoszących się do sposobu zdefiniowania nieprzekraczalnej linii zabudowy należy również zauważyć, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do*

parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,”, oraz przepisu § 7 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 9) linie zabudowy;”. Powyższe oznacza, iż ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.

Tymczasem, rysunek planu stanowiący **załącznik nr 5** do uchwały, narusza powyższe przepisy, a także ustalenia zawarte m. in. w § 4 ust. 1 pkt 3 i § 8 pkt 1 uchwały, z uwagi na brak określenia linii zabudowy na ww. terenie.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym

określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucić na następny etap postępowania budowlanego.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu

linii zabudowy.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: *„Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: *„Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień.*

Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem, na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 5, nie określono linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem **7I**, podczas gdy z ustaleń części tekstowej wprost wynika możliwość realizacji m.in. budynków gospodarczych i garażowych.

W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza w tym przypadku o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Nie spełnia także wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

Nie można także przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenu, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tego terenu. Sprzeczność taka kwalifikowana jest, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, z późn. zm.), które należy powiązać z przepisem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „*Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;*”.

Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. „*Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia*

w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: *„Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ład przestrzennego na danym terenie.”*

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 znajdą 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 2I i 6I, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Zgodnie bowiem z rysunkiem przedmiotowego planu miejscowego w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 2, **nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach terenów oznaczonych symbolami 2I i 6I, 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 2I i 6I, 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 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 nieściśłość 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. 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, 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 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 LXV.816.2024 Rady Gminy Prażmów z 4 kwietnia 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Uwieliny, Wola Wągorodzka oraz dla wskazanej działki w miejscowości Zadębie*”, 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/

