



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 stycznia 2024 r.

WNP-I.4131.267.2023

### 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 LX.734.2023 Rady Gminy Prażmów z 23 listopada 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Uwieliny i Bronisławów”, w zakresie ustaleń:

- § 33 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...) z *jednym lokalem mieszkalnym (...)*”;
- § 33 pkt 3 lit. f, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz nie więcej niż 3 kondygnacje dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej i usługowej (...)”;
- § 34 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...) z *jednym lokalem mieszkalnym (...)*”;
- § 34 pkt 3 lit. f, w odniesieniu do sformułowania: „(...) mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 23 listopada 2023 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LX.734.2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Uwieliny i Bronisławów”.

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 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. 3 i art. 67 ust. 3 pkt 2 i pkt 4 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 4 grudnia 2023 r. przy piśmie Urzędu Gminy Prażmów z 28 listopada 2023 r. znak: ORG.0711.12.2023, zaś dokumentację planistyczną 7 grudnia 2023 r. przy piśmie z 29 listopada 2023 r. znak: URB.6721.17.2022.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), z uwagi na sformułowanie ustaleń ograniczających liczbę lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinny. Ponadto stwierdzono również istotne naruszenie przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na sformułowanie ustaleń sprzecznych z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, przyjętego uchwałą Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r., zmienioną uchwałą Nr XXXII.291.2017 z 1 czerwca 2017 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 14 grudnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.267.2023.

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. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. 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 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.

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 terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Prażmów** podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny**. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną**. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, **że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesadzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *„Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.”*

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.**

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane

do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II,*

a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne

sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. *Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. **Dotyczy to także zgodności definicji legalnych sformułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu.** Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. **Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum.** 2. **Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są sformułowane.** Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.*

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z:

– 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;



– 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

**Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „*Definicje legalne w prawie polskim*”, „*Studia Iuridica*” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „*definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinne”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez zabudowę jednorodzinną należy przez to rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.

Tymczasem dla terenów oznaczonych symbolami: 1MNU i 2MNU, o których mowa odpowiednio w § 33 oraz § 34 uchwały, dla których określono przeznaczenie w postaci: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej **lub** zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej

bliźniaczej oraz zabudowy usługowej, realizowanej oddzielnie lub łącznie, w ramach § 33 pkt 3 lit. a tiret pierwsze oraz § 34 pkt 3 lit. a tiret pierwsze określono następujące warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: „*a) na każdej działce budowlanej dopuszcza się realizację: - zabudowy w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalnego jednorodzinnego z **jednym lokalem mieszkalnym** i 1 budynku usługowego;*”.

W związku z ustaleniami zawartymi w § 33 pkt 3 lit. a tiret pierwsze oraz § 34 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów

budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego ograniczeń w zakresie liczby lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

Ponadto przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej** rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej** rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej** rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielnią całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowy, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalny jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tej sytuacji uznać należy, że Rada Gminy Prażmów nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących liczby lokali w budynkach mieszkalny jednorodzinny.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Należy bowiem zauważyć, że podstawowym przeznaczeniem tego terenu jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi.

W tym miejscu należy zauważyć, iż pojęcie **zabudowy jednorodzinnej**, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków techniczny, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*. Jeżeli zatem zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi podstawowe przeznaczenie terenu to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolny budynek mieszkalno – usługowy z 1 lokalem mieszkalny, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, jednakże w proporcjach określony w ramach definicji *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji - jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy, uwzględnić terminologię oraz zakres pojęć stosowany w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określony w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowy pojęć używa się jednakowy określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Ponadto stwierdzić należy, że w ustaleniach dla terenu 1MNU, zawartych w § 33 pkt 3 lit. f oraz dla terenu 2MNU, zawartych w § 34 pkt 3 lit. f uchwały, pomimo określenia, jako przeznaczenie, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jednocześnie dopuszczono do realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej. W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 2 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

W tym miejscu ponownie należy zauważyć, iż pojęcie *zabudowy jednorodzinnej*, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Jeżeli zatem zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca lub bliźniacza wraz z usługami stanowi przeznaczenie terenu zgodnie z ustaleniami zawartymi w: § 33 pkt 1 i § 34 pkt 1, to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolny zabudowa, w tym budynek łączący funkcję mieszkalno – usługową, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji - jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinny.*

Należy przy tym ponownie zwrócić uwagę na fakt, że w uchwale posłużono się sformułowaniem zabudowa mieszkaniowo-usługowa, co wskazuje na *budynek mieszkalno – usługowy*, a to oznacza, że musi być w nim realizowana funkcja mieszkaniowa, **przy czym jedyną dopuszczoną funkcją mieszkaniową, stosownie do ustaleń § 33 pkt 1 lit. a i b oraz § 34 pkt 1 lit. a i b, jest zabudowa jednorodzinna realizowana w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego lub bliźniaczego.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, **w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku** (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane). Wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.**

**Nie jest przy tym możliwe by lokal usługowy posiadał powierzchnię użytkową większą niż 30% powierzchni całkowitej budynku, albowiem taki budynek nie mógłby być zakwalifikowany, jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a tylko taka formy zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1MNU i 2MNU.**

Dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż możliwe jest zakresowe stwierdzenie jej nieważności, w ramach częściowej regulacji zawartej w: § 33 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 33 pkt 3 lit. f, § 34 pkt 3 lit. a tiret pierwsze oraz § 34 pkt 3 lit. f uchwały, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej treści normatywnej aktu prawa miejscowego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium. Należy przy tym zauważyć, że 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” 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.

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. 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 § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 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). 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

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 wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

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

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami 1MNU oraz 1U, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, rysunek w skali 1:10 000, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem:

- **1MNU**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej**, określone symbolem **MN**;
- **1U**, stanowi **częściowo obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej**, określone symbolem **MN** oraz **częściowo obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej rezydencjonalnej**, określone symbolem **MNr**.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, wynika, że dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem:

- **MN**, ustalono m.in. maksymalną wysokość zabudowy „do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe; wyjątek stanowią hotele i pensjonaty gdzie dopuszcza się 3 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe”, str. 17;
- **MNr**, ustalono m.in. maksymalną wysokość zabudowy „do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe”, str. 18,

**podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w:**

- § 33 pkt 3 lit. f uchwały, dla terenu **1MNU**, maksymalna wysokość zabudowy została ustalona, w następującym brzmieniu: „maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów i nie więcej niż 2 kondygnacje dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz nie więcej niż 3 kondygnacje dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej i usługowej”;

- § 35 pkt 2 lit. f uchwały, dla terenu 1U, maksymalna wysokość zabudowy została ustalona, w następującym brzmieniu: „maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów i nie więcej niż 3 kondygnacje.”

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z ustaleniami Studium, zawartymi na str. 17 części tekstowej, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, **dopuszczenie ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy do 3 kondygnacji dotyczy wyłącznie hoteli i pensjonatów**, a nie każdego rodzaju usług. Tym bardziej, iż w ramach § 5 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 4) usługach – należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, która nie powoduje przekroczenia dopuszczalnych standardów jakości środowiska oraz uciążliwości poza terenem lub lokalem, do którego prowadzący działalność posiada tytuł prawny, która nie jest zaliczana do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;”, Rada Gminy Prażmów ustaliła definicję usług, zgodnie z którą pod pojęciem usług należy rozumieć nie tylko hotele i pensjonaty, ale także inne działalności służące zaspokajaniu potrzeb ludności.

Ponadto, jak wynika z części tekstowej Studium, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, str. 17 i 18, wynika, że dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem:

- MN, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 50 %, z wyjątkiem terenów położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i potencjalnie zagrożonych podtopieniami gdzie obowiązuje 70 % PBC.”,
- MNr, zawarto ustalenia w brzmieniu: „minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 70 %.”,

**podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 35 pkt 2 lit. d uchwały, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na poziomie nie mniejszym niż 40%.**

Organ nadzoru nie podziela stanowiska zawartego w piśmie Gminy Prażmów z 19 grudnia 2023 r. znak: URB.6721.17.2022, stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 grudnia 2023 r. znak: WNP-I.4131.267.2023, w którym stwierdzono, iż: „Teren 1U, o którym mowa w § 35 wyznaczono w oparciu o zapisy Studium jako teren usługowy mający znaczenie dla rozwoju gminy zgodnie z zapisami rozdziału nr 3, w którym zamieszczono informacje, że dla tych terenów „...Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju gminy (...), dla tych

obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych ... ”. Dla terenów Usług przyjmuje się następujące wskaźniki: - maksymalna wysokość zabudowy: do 3 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe; wyjątek stanowią hotele i pensjonaty gdzie dopuszcza się 4 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe (z dominantą architektoniczną w Dobrzenicy do 21 metrów). - zalecana wielkość działki budowlanej: 1200 m<sup>2</sup>; - minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 30 %, z wyjątkiem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i podmokłych, gdzie obowiązuje 70 % PBC.”, **bowiem należy wskazać, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 5 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 20/23, stwierdził nieważność uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. w części dotyczącej ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punkt 3 trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych”.**

W powyżej wskazanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 20/23, stwierdzono, iż: „(...) Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyrażnie przenosząc obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno skonkretyzować ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je określać. Natomiast brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt zabudowy terenów usługowych powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role. W realiach badanej sprawy nie istniały przeszkody, aby wskaźniki zabudowy wyznaczyć dla zróżnicowanego rodzaju zabudowy ujętej w studium i określić te parametry w wartościach umożliwiając w przyszłości. Zapis „dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów” niewątpliwie ma charakter nieobowiązkowych zaleceń. Studium powinno zawierać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne dla zabudowy, co należałoby traktować jako główne wytyczne, które należy stosować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bowiem są to niezbędne elementy istotne i konieczne do spełnienia wymogów zawartych w § 6 pkt 2 rozporządzenia w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p.. Wobec powyższego zasadny okazał się zarzut organu nadzorczego, iż Rada Gminy Prażmów,

dopuszcila się naruszenia § 6 pkt 2 rozporządzenia w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. (...) zaskarżona uchwała Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, nie jest nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchylającym akt podjęty przez Gminę w dniu 23 września 2014 r. Nr L/400/2014 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów. Nie jest to nowe Studium, lecz uchwała zmieniająca ten akt. Ujednolicony tekst studium przyjętego uchwałą nr L/400/2021 Rady Gminy Prażmów z dnia 23 września 2014 r. zmienionego uchwałą nr XXXII/291/2017 Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r. zaskarżonego aktu nie jest „jednolitym tekstem”, a ujednoliconą formą projektu studium, o której mowa w § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 18, poz. 1233). Fakt, że ujednolicona forma projektu studium stanowi załącznik do uchwały w przedmiocie zmiany studium nie oznacza, że uchwała zmieniająca studium w istocie rzeczy stanowi akt ponownego uchwalenia całego studium. Cały czas, jak wynika z § 8 ust. 2 z rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 18, poz. 1233), mamy bowiem do czynienia z projektem zmiany studium, przedstawianym dla lepszej czytelności dokonywanych zmian w formie ujednoliconego projektu studium, w którym dokonuje się wyróżnienia projektowanych zmian (por. wyrok NSA 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 265/15). Należy zauważyć, że ratio legis § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów. Chodzi zatem o to, aby osoba zainteresowana mogła zorientować się na podstawie wyłożonego do publicznego wglądu ujednoliconego tekstu studium, jak dotychczas brzmiały postanowienia studium oraz czy i jakiej mają one ulec zmianie. W konsekwencji osoba zainteresowana może dokonać oceny, czy i jaki wpływ zmiana studium może wywrzeć na jej prawa [i obowiązki (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., II OSK 2727/12; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., II OSK 169/13). W konsekwencji taka ujednolicona forma projektu studium, stosownie do § 8 ust. 3 wskazanego wyżej rozporządzenia, stanowi załącznik do uchwały zmieniającej studium, co w dalszym ciągu stanowi gwarancję czytelności dokonywanych zmian, ale nie oznacza, że doszło do ponownego uchwalenia całego studium (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 265/15). Brak prawidłowo określonych kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów a także określonych minimalnie i maksymalnie parametrów i wskaźników urbanistycznych stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust.

2 pkt 1, art. 10 ust. 5 w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy u.p.z.p., co z kolei oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania Studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy u.p.z.p. Studium zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego, a od podjęcia zaskarżonej uchwały upłynął rok, to zgodnie z brzmieniem art. 94 ust. 1 u.s.g., nie można stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, co miało miejsce w niniejszej sprawie, zatem Sąd - na podstawie art. 94 ust. 1 u.s.g. w zw. żart. 147 § 1 p.p.s.a, orzekł o jej niezgodności z prawem. Mając powyższe na uwadze sąd w punkcie I orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punkt 3.1 trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany) ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, **w dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy*

ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie.

W § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, w studium należy określić wpływ uwarunkowań,

o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o p.z.p., na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 tejże ustawy.

Sama ustawa o p.z.p. odnosi się również do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania studium, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 11 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej studium (art. 12 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania studium. 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 studium gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia studium będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że studium będzie w przyszłości podstawą do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p., również każda zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie studium. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany studium i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.** Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium.** Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

Ustawodawca, na mocy przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., dopuszcza zatem dokonanie zmian, w odniesieniu do już obowiązującego na terenie danej gminy studium. **W takiej sytuacji niezbędne jest dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych, tj. obowiązującego porządku prawnego, albowiem taki obowiązek wynika z art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.**

Należy przy tym zauważyć, iż organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium, musi obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy, zawierać wszystkie wymagane przez ustawodawcę ustalenia, wykonane według określonych, także w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o p.z.p., standardów, a nadto musi być spójne wewnątrz, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.

Jak wskazano w tezie 5 do art. 9 komentarza do ustawy o p.z.p. pod red. Niewiadomskiego, 2019, wyd. 11, publ. Legalis: „*Studium pełni trzy podstawowe funkcje. Przede wszystkim jest aktem polityki przestrzennej gminy i stąd wynika jego funkcja polegająca na określaniu założeń polityki*



rozwoju przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Drugą istotną funkcją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest koordynacja ustaleń planów miejscowych. **Studium obejmuje cały obszar gminy i zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości.** Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów części gminy, ale przy ich sporządzaniu obowiązuje zasada zgodności planu ze studium. (...)

Stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: „Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wyklada się do publicznego wglądu **w formie ujednoliczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.** 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.”.

Konsekwencją zmiany studium będzie więc sytuacja, w której **kolejno dokonywane zmiany winny być wyróżnione zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, w taki sposób aby przeciętny odbiorca mógł jednoznacznie określić, kiedy i jakie ustalenia zostały wprowadzone oraz do jakiego obszaru się one odnoszą. Istotą zmiany jest bowiem fakt, że ustalenia studium, które nie są przedmiotem zmiany, wynikają nie ze zmiany ale z treści pierwotnej (w rozumieniu wcześniejszej) uchwały.**

Tekst ujednolicony studium nie może być utożsamiany z jego tekstem jednolitym, czyli przybrać formę jednego zwartego tekstu, w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje, jakie w nim zaszły od chwili uchwalenia. Musi on więc obejmować zarówno tekst zmieniany, jak i tekst zmian, który powinien być dodatkowo wyróżniony z zastosowaniem takiej metody redakcyjnej, która pozwoli ten cel osiągnąć. W przypadku dokonania zmian w części graficznej studium, analogicznie jak w przypadku tekstu, także rysunek zmiany studium winien w sposób jednoznaczny wskazywać, wszelkie zmiany jakie zostały dokonane od podjęcia pierwotnego (nowego) studium.

Powyższe wynika również z jednoznacznego stanowiska judykatury. Jak wskazał w swym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 169/13 „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w pełni podziela powyższe stanowisko i dlatego nie zgodził się z wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oceną uchwały z 14 marca 2012 r. Koncentruje się ona wszak tylko na tym, że przyjęty w niej zakres zmiany studium jasno wynika z załączonych do niej załączników tekstowego i graficznego, **pomija natomiast tę treść studium, którą zmianie poddano.** Z tego względu nie może mieć decydującego znaczenia to, że w rozdziale 1.1. części tekstowej studium sprecyzowano, iż uchwała z 14 marca 2012 r. modyfikuje

studium jedynie w części dotyczącej obszaru wsi Ściegny, a w rozdziale 10 opisano wprowadzone zmiany uwarunkowania i kierunki zagospodarowania tego obszaru. **Tekst ten nie daje wszak żadnej odpowiedzi na zasadnicze pytanie o to, jak te uwarunkowania i kierunki przedstawiały się dotychczas, tj. jak określało je studium przed zmianą.** Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł tego problemu konstatując, że te dotychczasowe treści zostały uzupełnione, co spowodowało, iż nie trzeba było dokonywać żadnych skreśleń w rozpatrywanej materii. Tymczasem uwidocznienie tego rodzaju uszczegółowienia czy rozwinięcia studium, bez jednoczesnego ukazania punktu wyjściowego tych zabiegów, czyli tego brzmienia studium, które zostało później uzupełnione, wyklucza skonfrontowanie obu wersji studium ze sobą i stwierdzenie, na czym ta zmiana w rzeczywistości polega. **Tekst ujednolicony studium nie może być przecież utożsamiany z jego tekstem jednolitym, czyli przybrać formę jednego zwięzłego tekstu, w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje, jakie w nim zaszły od chwili uchwalenia. Musi on więc obejmować zarówno tekst zmieniany, jak i tekst zmian, który powinien być dodatkowo wyróżniony z zastosowaniem takiej metody redakcyjnej, która pozwoli ten cel osiągnąć.**

Spostrzeżenie to dotyczy również części graficznej studium, która, w świetle przywołanego w ramach podstaw kasacyjnych § 7 pkt 5 rozporządzenia, **powinna zawierać przejrzyste i czytelne oznaczenia graficzne. Ona także winna odzwierciedlić zmianę studium, tj. zobrazować nie tylko to, jakie tereny zostały objęte zmianą i jakie będzie ich obecne przeznaczenie, ale i to, jakie rozwiązania w tej materii przewidywało studium przed zmianą.** Nie zawsze będzie to zadaniem prostym, lecz rzeczą osób sporządzających projekt zmiany studium, mających wszak szczególne kwalifikacje, jest dobór adekwatnej metody pozwalającej na przedstawienie tych kwestii na rysunku. Przepisy prawa nie wprowadzają w tym zakresie żadnych ograniczeń, dopuszczając np. możliwość sporządzenia dwóch map wskazujących stan sprzed zmiany i po zmianie, z wyodrębnieniem terenów, które zostały tymi zmianami objęte, co umożliwiłoby każdej osobie zainteresowanej dokonanie niezbędnych porównań i wyciągnięcie wniosków co do tego, jak różnić się będzie nowe przeznaczenie danego terenu w stosunku do przeznaczenia dotychczasowego. **Warunku tego nie spełnia część graficzna studium, w której porzeczono na barwnym odznaczeniu na mapie obszaru objętego zmianami i na wskazaniu za pomocą kolorowych symboli opisanych w legendzie mapy aktualnych uwarunkowań i kierunków zagospodarowania poszczególnych terenów znajdujących się na tym obszarze.** Nietrafna jest zatem ocena Sądu pierwszej instancji, która eksponuje tę właśnie okoliczność.

Sąd pierwszej instancji niezasadnie wytknął przy tym stronie skarżącej, że kwestionuje studium w części, której nie dotyczyła zmiana przeprowadzona uchwałą z 14 marca 2012 r. **Nawiązanie do tej części, a zwłaszcza do wcześniejszej treści studium, jest wszak niezbędne do tego, by zestawić ze sobą różne wersje studium, a co za tym idzie ustalić, czy zmiana studium jest czytelna i daje się**

*właściwie wyodrębnić na tle jego postanowień, tak tych modyfikowanych, jak i tych pozostających bez zmian. Nie może mieć zarazem znaczenia to, że wcześniejsze zmiany studium, które nie były ani podważane przez organ nadzoru, ani zaskarżone do sądu administracyjnego, uchwalane były w taki sposób, jak uchwała z 14 marca 2012 r. Jak słusznie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 14 marca 2013 r., ewentualne wadliwości poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.”.*

Na uwagę zasługuje tu również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt I SA/Op 1/18, z którego wynika, że: *„W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na okoliczność, że przedmiotowa uchwała jest zmianą studium przyjętego przez Radę Gminy Popielów w 2015 r., pomimo, że w uchwale zmieniającej nie przywołano ani daty podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia studium (w 2015 r.), ani jej numeru. W kontrolowanej uchwale stwierdzono jedynie, że zmienia się studium i jest to "edycja 2017". Jednakże w przedstawionych okolicznościach tej sprawy jest bezsporne, że uchwała z dnia 28 września 2017 r., Nr XXVII/232/2017, dotyczy zmiany studium. Mając zatem na względzie, że kontrolowana uchwała jest jedynie zmianą studium, należy wskazać, iż wprowadzona aktualizacja winna zostać wyróżniona na tle dotychczas obowiązującej treści części tekstowej studium. Podobnie, załącznik graficzny powinien zawierać naniesione granice obszaru objętego zmianą studium. Zgodnie z regulacją wynikającą z art. 9 ust. 3a, art. 12 ust. 1 (zdanie drugie) u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegająca na jego uzupełnieniu o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p., winna zawierać załączniki do uchwały jednoznacznie obrazujące zmiany dokonane w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoliconą formę tekstu studium i rysunku studium. Natomiast w kontrolowanej uchwale zmieniającej brak jest wskazania jakie zapisy studium podlegają zmianie i w jakim zakresie. Co istotne, uchwała zmieniająca w § 1 ust. 1 jest powtórzeniem tytułu "uchwała się zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Popielów - edycja 2017", a jej treść zawarta została w załączniku nr 1 obejmującym: Dział I Część archiwalna - Uwarunkowania 2015 r.; Dział II Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Przy czym - co należy podkreślić - zmiany nie zostały wyszczególnione w stosunku do pierwotnego studium w taki sposób, aby było możliwe odczytanie, która treść stanowi zmianę istniejącej już uchwały. Brak jest ujednoliconej formy z wyróżnieniem zmiany, a zatem Gmina nie dostosowała się do wymogu, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia MI. Wprowadzona aktualizacja uchwałą zmieniającą winna zostać wyróżniona na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium, a tego zabrakło w kontrolowanej*

*uchwale. Zdaniem Sądu, zasadnie Wojewoda stwierdził, że dokonanie zmiany treści studium oraz rysunku studium bez prawidłowego oznaczenia dokonanych zmian w stosunku do treści pierwotnej studium stanowi istotne naruszenia zasad sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tej sprawie nie określono dokonywanych zmian w tekście oraz nie oznaczono granic obszaru objętych zmianą rysunku studium, ani nie wskazano, jakie zapisy podlegają zmianie, w jakim zakresie (np. przez dodanie, skreślenie, modyfikację), jak i brak jest ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem zmiany. Zatem poprzez odstąpienie od opisanych wyżej wymogów doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania kontrolowanej uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Raz jeszcze zaakcentować przyjdzie, że skoro przedmiotowa uchwała jest jedynie zmianą studium, to należało wskazać wprowadzoną aktualizację poprzez wyróżnienie na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium.”.*

Poglądy zbieżne z ww. zostały również zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2727/12, w którym Sąd stwierdził, że: „W zakresie naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, NSA w pełni podziela ustalenia WSA, iż Rada Gminy nie dokonała wyłożenia do publicznego wglądu *formy ujednoliconej tego aktu tj. takiej, która pozwoliłaby na proste zorientowanie się przede wszystkim przez zainteresowanych mieszkańców gminy w jakim kierunku zmiierzają planowane zmiany i czy oraz w jakim zakresie mogą wpływać na ich prawa lub obowiązki*. NSA podkreśla, iż *wprawdzie studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże jego zapisy wywierają zasadniczy wpływ na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego, a więc źródłami powszechnie obowiązującego prawa na danym terenie - patrz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)*. Szczególna uwaga musi więc zostać poświęcona właściwej prezentacji planowanych zmian, jakie gmina chce wprowadzić do studium. Istotne jest, aby zainteresowana osoba o przeciętnych umiejętnościach analitycznych potrafiła bez większych trudności zorientować się jak dotychczas brzmiały konkretne zapisy studium i jak mają zostać zmienione. W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, iż Sąd pierwszej instancji zasadnie odwołał się do ratio legis regulacji § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, *którym jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów*. Najpełniej tę zasadę zrealizuje zatem przygotowanie klarownego tekstu jednolitego, obejmującego przedstawienie dotychczasowego brzmienia studium (przed zmianą) i nanoszonych modyfikacji, przy czym technik takiego "wyodrębnienia" kształtu zapisów studium przed i po zmianie - jak wskazał WSA - jest kilka. Nie spełnia tego wymogu przedstawienie tekstu studium uwzględniającego jedynie modyfikacje wprowadzone uchwałą zmieniającą, bowiem może to utrudnić odczytanie kierunku projektowanych zmian dla osób tym zainteresowanych. Tym samym wskazać należy, że zmiana studium powinna

obejmować załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoliconą formę tekstu studium. **Szczególne staranność winna być przy tym dołożona dla klarownego przedstawienia projektowanych zmian (jakie zapisy podlegają zmianie i w jakim zakresie). Nie jest w ocenie NSA właściwe przedstawianie projektowanych zmian poprzez sieć odesłań do wcześniejszych. Bez znaczenia dla sprawy jest to, iż wcześniejsze zmiany studium (niezaskarżone do sądu administracyjnego), uchwalane były w ten sam sposób. Ewentualne wadliwości w trakcie poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.**

Na konieczność zachowania pełnej spójności przyjmowanych rozwiązań przestrzennych, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy kolejnych zmianach studium wskazywał także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 20 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gd 609/18 stwierdzając, iż: „*Ponadto, z analizy części graficznej studium zarówno w zakresie załącznika nr 2 i nr 2A, wynika, że na niezmienny graficznie obszar "terenów rolniczych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych – wyłączonych z zabudowy mieszkaniowej" naniesiono jednocześnie oznaczenia w postaci brązowych ukośnych linii, którym przypisano przeznaczenie "na cele mieszkalnictwa, usług nieprodukcyjnych, rekreacji i obsługi turystyki". W ten sposób naruszono jeden z wymogów obowiązujących przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określonych w przepisie § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, który stanowi, że przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W zaskarżonej uchwale to powiązanie zostało zaburzone, albowiem pomimo przewidzianej w części tekstowej zmiany studium korekty granic terenów rolniczych z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej w celu wprowadzenia na części obszaru działek nr (...) i (...) nowego przeznaczenia mieszkaniowego i usług towarzyszących, na rysunkach studium zamiaru tego nie uwidocznilo. Doprowadziło to, po pierwsze, do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową zaskarżonej uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, albowiem uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej, która winna być w danej sprawie zastosowana przy realizacji studium. Spowodowało to również niedopuszczalne, z punktu widzenia wymogów praworządności, nakładanie się na obszarze działek nr (...) i (...) funkcji wzajemnie wykluczających się. Na terenach rolniczych, oznaczonych liniami w kolorze fioletowym, wyłączono bowiem zabudowę mieszkaniową, a na nachodzących na nie terenach oznaczonych liniami ukośnymi w kolorze brązowym przewidziano*

jako wiodącą funkcję zabudowy mieszkaniowej, w ramach której umożliwiono realizację planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa obejmujących budowę osiedla mieszkaniowego. Wskazać należy, że dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w studium, jak i w planie miejscowym, takiego przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast wieloznaczne, poprzez wprowadzenie funkcji wzajemnie wykluczających się, oznaczenie na rysunku studium terenów działek nr (...) i (...) zostało wprowadzone bez zachowania reguł przyzwoitej legislacji, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). **Tego rodzaju ustalenia powodują nieczytelność studium, które w myśl art. 9 ust. 4 PlanZagospU, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a zgodność z jego postanowieniami warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 PlanZagospU). Jasność i spójność postanowień studium jest niezbędna zatem dla realizacji zasady pewności prawa rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.**”

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Rady Gminy Prażmów Nr LX.734.2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliny i Bronisławów”, podjęta została **23 listopada 2023 r.**

Istotnym przy tym jest fakt, że Rada Gminy Prażmów 23 września 2014 r. podjęła uchwałę L/400/2014 „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, która została następnie zmieniona uchwałą Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”.

W tym miejscu należy ponownie zauważyć Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 5 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 20/23, stwierdził nieważność uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r., w części dotyczącej ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punkt 3.1.1 trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych”.

Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu uchwały Nr LX.734.2023 Rady Gminy Prażmów z 23 listopada 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwielin i Bronisławów”, ustalenie zawarte na str. 15 części tekstowej Studium, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, nie obowiązywały, bowiem nie mogły one wywoływać żadnych skutków prawnych.

Przedmiotowe orzeczenie zostało doręczone organowi nadzoru 23 października 2023 r., co oznacza, że w dacie podjęcia uchwały Nr LX.734.2023, nie było ono prawomocne.

W rozpatrywanej sprawie wskazać także należy, iż stosownie do art. 152 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259), zwaną dalej „p.p.s.a.” „**W razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej.**”.

Wskazany przepis zawieszają skutki prawne aktu lub czynności, **a więc wstrzymuje możliwość wykonania aktu** lub czynności w ograniczonym czasie – **do czasu uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego**. Tym samym zaistniał pewien stan tymczasowy, w którym uchwała ta **nie mogła wywoływać żadnych skutków prawnych**.

Zatem w okresie pomiędzy wydaniem wyroku przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 20/23 tj. od 5 września 2023 r. **do czasu uzyskania przez wyrok przymiotu prawomocności, nie wolno wywodzić skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z obowiązywaniem tegoż studium**.

Należy także zauważyć, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 5 września 2023 r. stwierdził nieważność uchwały w części, **nie wskazując, że do czasu uprawomocnienia się tego wyroku wywołuje ona skutki prawne**. Bezspornym jest również fakt, iż wyrok sądu pierwszej instancji jest nieprawomocny, zatem w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie jednoznaczna dyspozycja **art. 152 § 1 p.p.s.a.** Oznacza to, że z mocy prawa ustalenia uchwały w sprawie studium, zawarte na str. 15 części tekstowej Studium, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, **w kształcie przyjętym na mocy uchwały Nr L/400/2014 z 23 września 2014 r.** nie wywołują skutków prawnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w powyższym zakresie, odnaleźć możemy m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 24 kwietnia 2018 r. sygn. akt II FSK 2561/17 stwierdził: „Regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek co wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3

*p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy **akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie.**”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2019 r, sygn. akt V SA/Wa 342/19: *„Prawidłowo również organ odwoławczy zwrócił uwagę na 152 p.p.s.a., zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność, nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba, że sąd postanowi inaczej. Innymi słowy mimo braku prawomocności wyroku sądu, do czasu jego uprawomocnienia trwa skutek w postaci wstrzymania wykonalności zaskarżonego aktu lub czynności.”.*

Powyższe oznacza, że z dniem ogłoszenia wyroku w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 20/23 nie podlega wykonaniu uchwała Nr L/400/2014 Rady Prażmów z 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, w części w odniesieniu, do której Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność, tj. w zakresie *ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punktów trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych”*, na które powołuje się w swym piśmie z 19 grudnia 2023 r. Gmina Prażmów.

Tym samym nie podlega również wykonaniu kolejna uchwała Rady Gminy Prażmów Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, w części ustaleń, co do których nieważność stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 5 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 20/23, a które stanowią powielenie zapisów oraz ustaleń pierwotnej uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, że cząstkowe (pojedyncze) zmiany studium podlegają wyróżnieniu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Powyższe oznacza, że podstawą ustaleń zmiany studium stanowi pierwotna uchwała w przedmiocie uchwalenia studium, w zakresie, której na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie planu miejscowego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliny i Bronisławów, wstrzymana została jej wykonalność



w części. Ustalenia te z wyłączeniem faktycznych zmian, jakie wynikają z uchwały z 1 czerwca 2017 r., mają swoje źródło w pierwotnym brzmieniu studium, które 23 listopada 2023 r., nie podlegały wykonaniu, a tym samym nie mogły stanowić podstawy prawnej do ustalania dowolnych parametrów i wskaźników urbanistycznych w planie miejscowym.

**Konsekwencją tego stanu dla gminy jest brak podstawy do możliwości stosowania ustalenia** zawartego na str. 15 części tekstowej Studium, stanowiącej „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów*”, w brzmieniu: „*Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jezdzieckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych*”, przy ustalaniu parametrów i wskaźników w planach miejscowych. Powyższe obowiązuje do czasu uprawomocnienia się wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 20/23, bądź do czasu jego ewentualnego uchylecia.

Biorąc pod uwagę fakt, że zakres zmiany studium nie obejmował obrębów Uwieliny i Bronisławów, stwierdzić należy, że ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego określone zostały, a tym samym wynikają, z uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, podczas gdy wykonalność ww. części studium, a tym samym następczych ustaleń z niego wynikających, w związku z przytoczonym powyżej wyrokiem, została wstrzymana z mocy prawa na podstawie art. 152 § 1 ustawy p.p.s.a.

Przedmiotowy plan miejscowy został więc oparty na ustaleniach wynikających z niewykonalnych ustaleń studium zawartych w uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, które nie mogą wywoływać skutków prawnych.

Z formalnego punktu widzenia Rada Gminy Prażmów nie wypełniła dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wymagającego przed uchwaleniem planu stwierdzenia, iż jego ustalenia nie naruszają obowiązujących ustaleń (w rozumieniu ustaleń wykonalnych) studium. Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. Rada Gminy Prażmów nie uwzględniła również faktu, że stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. to jedynie ustalenia obowiązującego studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

**W podjętej uchwale w sprawie planu miejscowego ustalono maksymalną wysokość zabudowy, w zakresie maksymalnej liczby kondygnacji dla terenów 1MNU i 1U oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1U, w sprzeczności z ustaleniami Studium, bowiem przekraczają wielkości w nim ustalone.**

Tym samym, podkreślić ponownie należy, iż ustalone wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości granicznych w nim wyznaczonych.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Prażmów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej wysokości zabudowy są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. wskaźników naruszających ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium. Stwierdzenie nieważności całej jednostki terenowej 1U wynika z faktu, iż nie jest możliwym stwierdzenie nieważności jedynie wadliwie określonego wskaźnika, **bowiem jest to obligatoryjny element planu miejscowego** (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.) i dla każdej jednostki terenowej musi on być ustalony.**

Przyjęcie maksymalnej wysokości zabudowy, w zakresie liczby kondygnacji, o których mowa w § 33 pkt 3 lit. f oraz § 35 pkt 2 lit. f uchwały oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, o którym mowa w § 35 pkt 2 lit. d uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium, w odpowiednim zakresie.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale ustalono maksymalną wysokość zabudowy dla terenów 1MNU i 1U, w zakresie liczby kondygnacji oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1U, z naruszeniem ustaleń Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad 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, nietyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściskość 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 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 izbom 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 LX.734.2023 Rady Gminy Prażmów z 23 listopada 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Uwielinie i Bronisławów”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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/