



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 marca 2024 r.

WNP-I.4131.40.2024

Rada Gminy Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII.774.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały XLVII.552.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka”.

Uzasadnienie

Na sesji 12 lutego 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXIII.774.2024 „w sprawie zmiany uchwały XLVII.552.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka”, którą doręczono organowi nadzoru 21 lutego 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 13 lutego 2024 r., znak: ORG.0711.2.2024.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.40.2024.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której **integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż **uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego, powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty**. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*”.

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

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17

ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

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

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

Tymczasem, przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy wskazać, że **treść ustaleń § 1 ust. 1 i 2 uchwały Nr LXIII.774.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. z 12 lutego 2024 r., w brzmieniu: „§ 1. 1. W uchwale nr XLVII.552.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka po § 1 dodaje**

się § 1a w brzmieniu: "§ 1a. 1. Dopuszcza się etapowe uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągradzka. 2. Granice etapu I stanowią działki w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Wola Prażmowska, Wola Wągradzka, Ustanów z wyjątkiem działki ew. nr 85/10. 3. Granice etapu II stanowi działka ew. nr 85/10 w Ustanowie." **2. Granice obszarów objętych projektem planu przedstawiono na załącznikach graficznych do uchwały.**", nie dokonuje faktycznych i jednoznacznych zmian w podjętej przez Radę Gminy Prażmów pierwotnej uchwale Nr XLVII.552.2022 z 5 grudnia 2022 r.

Jak wynika bowiem z załącznika graficznego nr 2 do uchwały Nr **XLVII.552.2022** Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r., obszar projektu planu miejscowego obejmuje działki oznaczone numerami ewidencyjnymi **70/1** i **71/1** w miejscowości Piskórka w gminie Prażmów, podczas gdy zgodnie z treścią załącznika nr 2 do uchwały zmieniającej Nr **LXIII.774.2024** Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r., obszar projektu planu miejscowego obejmuje już tylko działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym **70/1** w miejscowości Piskórka w gminie Prażmów, oznaczoną jako obszar etapu I.

Tym samym należy stwierdzić, iż **w obiegu prawnym pozostają jednocześnie różne (wykluczające się) załączniki graficzne do obu uchwał dotyczące określające różne jego granice dla działek w miejscowości Piskórka w gminie Prażmów, a także dwie odmiennie procedury sporządzenia tego planu, tj. łącznie dla wszystkich działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągradzka, oraz w sposób etapowy.**

Kluczowym w przedmiotowej sprawie jest zatem fakt, iż z jednej strony, obowiązuje uchwała Nr **XLVII.552.2022** Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągradzka” w granicach oznaczonych na załącznikach graficznych od nr **1** do nr **5**, o których mowa w **§ 1 ust. 3** tej uchwały. Z drugiej zaś strony, obowiązuje uchwała Nr **LXIII.774.2024** Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r., która w treści **§ 1 ust. 2** odsyła również do załączników graficznych od nr 1 do nr 5 określających granice etapu I i etapu II oraz inne granice obszaru objętego tym projektem planu miejscowego dla działek w miejscowości **Piskórka** w gminie Prażmów.

Tym samym należy stwierdzić, iż **z treści przedmiotowej uchwały Nr LXIII.774.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. nie wynika by derogowano, załączniki graficzne nr 1, 2, 3, 4 i 5, wprowadzone na mocy § 1 ust. 3 pierwotnej uchwały przystąpieniowej**

Nr XXXVII/423/21 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r., co oznacza, że w granicach tego samego obszaru obowiązują jednocześnie załączniki graficzne nr 1, 2, 3, 4 i 5, określające poszczególne etapy sporządzenia planu miejscowego, oraz inny obszar dla działek w miejscowości Piskórka w gminie Prażmów.

W tej sytuacji na mocy dwóch podjętych uchwał, tj. pierwotnej uchwały przystąpieniowej wraz z jej zmianą, dla tego samego obszaru faktycznie obowiązują dwa rodzaje załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5, o różnej treści. Pierwszy rodzaj załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5 prezentuje granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym przed podziałem na etapy. Drugi zaś rodzaj załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5 prezentuje granice dwóch etapów, które łącznie (sumarycznie) nie zawierają się w tym samym obszarze z pierwotnej uchwały przystąpieniowej.

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy Prażmów było dokonanie zmian poprzez wyznaczenie poszczególnych etapów w granicach obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, o którym mowa w pierwotnej uchwale przystąpieniowej Nr XLVII.552.2022, to należało dokonać tych zmian w treści przedmiotowej uchwały w sposób jednoznaczny.

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

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

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że skoro podstawą prawną podjętej uchwały jest m.in. art. 14 ustawy o p.z.p., to uchwała ta powinna spełniać wszystkie wymogi dotyczące, w tym przypadku, uchwały w sprawie zmiany przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego. Innymi słowy, wprowadzenie de facto zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, w tym przypadku w formie uchwały wyznaczającej poszczególne etapy jego sporządzenia, jest niewystarczające i nieskuteczne, z uwagi na brak derogowania załączników graficznych, o których mowa w § 1 ust. 3 pierwotnej uchwały intencyjnej.

W związku z powyższym należy uznać, iż w granicach tego samego obszaru faktycznie obowiązują dwa rodzaje załączników graficznych nr 1, 2, 3, 4 i 5, o różnej treści.

Organ nadzoru wskazuje, iż wykonując kolejne czynności planistyczne określone w art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy wielokrotnie przywoływać będzie uchwałę, którą zainicjowano proces sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także jej zmianę polegającą w tym przypadku na wyodrębnieniu poszczególnych etapów. Tym samym uchwała taka

nie może wprowadzać w błąd osób i podmiotów zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego, co do faktycznych jego granic.

Przyjmując bowiem, że ww. uchwała intencyjna rozpoczyna proces sporządzania planu miejscowego, bądź kolejnych jego etapów, **to dokonując kolejnych czynności organ wykonawczy posługuje się nią, np. informując mieszkańców, właścicieli działek, a także podmioty współpracujące przy tworzeniu aktu prawa miejscowego o podejmowanych czynnościach planistycznych, określonych w art. 17 ustawy o p.z.p. Wszystkie ww. podmioty winny mieć świadomość co do faktu, jakie są faktyczne granice obszaru objętego przyszłym planem miejscowym, bądź poszczególnych jego etapów, bo tylko w odniesieniu do ściśle określonego obszaru, odnosić będą swoje wnioski, uwagi, a także dokonywane będą stosowne uzgodnienia oraz wyrażane opinie.** Skoro podstawową rolą uchwały o przystąpieniu jest określenie granic przyszłego planu miejscowego, **to należy w sposób jednoznaczny zidentyfikować te granice. Nie może zatem istnieć jakakolwiek wątpliwość, co do faktycznych intencji w zakresie dokonywanych zmian, dotyczących granic tego samego obszaru objętego przyszłym planem miejscowym.**

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

- zawierać w podstawie prawnej art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w związku z art. 18 ust. 2 pkt **15** ustawy o samorządzie gminnym;
- uwzględniać treść wcześniej podjętych uchwał;
- odnosić się do jednostek redakcyjnych pierwotnej uchwały przystąpieniowej;
- uwzględniać, iż treść normatywną tworzą łącznie wszystkie uchwały, co może wiązać się z koniecznością wprowadzenia nowego załącznika graficznego uwzględniającego faktyczne zmiany dotyczące wyznaczenia poszczególnych etapów;
- uwzględniać konieczność nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, przy spełnieniu wymogów, co do poprawnej legislacji.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr LXIII.774.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie zmiany uchwały XLVII.552.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka”, nie spełnia żadnego z ww. kryteriów.

Tym samym należy stwierdzić, że w tym przypadku nie jest możliwe kontynuowanie procedury sporządzania planu miejscowego, na podstawie zainicjowanej zmiany uchwały Nr XLVII.552.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r., która wprowadza odrębne

załączniki graficzne przedstawiające granice poszczególnych etapów, bez uchylenia załączników graficznych prezentujących inny obszar objęty projektem planu, o których mowa w § 1 ust. 3 ww. pierwotnej uchwały przystąpieniowej. **Nie jest bowiem wiadomym, która z rozpoczętych procedur planistycznych ma być faktycznie kontynuowana w odniesieniu do tych samych granic obszaru objętego projektem planu.**

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII.774.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. *„w sprawie zmiany uchwały XLVII.552.2022 Rady Gminy Prażmów z dnia 5 grudnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka”*, 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/