



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 marca 2024 r.

WNP-I.4131.47.2024

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.766.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Łoś – rejon oczyszczalni ścieków”, w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U.

Uzasadnienie

Na sesji 12 lutego 2024 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LXIII.769.2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Łoś – rejon oczyszczalni ścieków.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, 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. 2 i art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 21 lutego 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 13 lutego 2024 r., znak: ORG.0711.2.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 27 lutego 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 16 lutego 2024 r., znak: URB.6721.7.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad

sporządzania planu miejscowego, m.in. z uwagi na naruszenie ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, przyjętego uchwałą Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r., zmienionego uchwałą Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 4 lipca 2017 r., znak: WNP-I.4131.190.2017.MO, zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi

o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 5 marca 2024 r., znak: WNP-I.4131.47.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia

planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż z dniem 24 września 2003 r. weszła w życie, przywołana w podstawie prawnej podjętej uchwały, ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „*1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: „*3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli***

*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, **których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium;** (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy."*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r., Studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze Studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń Studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Prażmów uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami Studium.

Ustawodawca w ramach przepisów przejściowych, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, przewidział jednak dwa wyłączenia. Pierwsze z nich dotyczy przypadku w ramach, którego sporządzany jest plan miejscowy, w którym przewiduje się **lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych**. W takim przypadku od 24 września 2023 r. przepisu obligującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie, bądź bez naruszenia ustaleń Studium, nie stosuje się, co ustawodawca zwerbalizował w sposób jednoznaczny w ramach stwierdzenia zawartego w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, używając sformułowania: **„których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”**.

Drugi z wyjątków, opisany został w ramach art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw i dotyczy sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego **WYŁĄCZNIE w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego**. Powyższy wyjątek dotyczy zatem sporządzenia planu miejscowego **wyłącznie** w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez które to inwestycje, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich

finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1*

pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.

Innym słowy sporządzany plan miejscowy **wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co oznacza, że w przypadku, w którym dopuszczona jest realizacja innych, enumeratywnie nie określonych w ww. przepisie, przedsięwzięć to taki plan miejscowy musi być odpowiednio zgodny, bądź nie naruszać ustaleń Studium.**

Co więcej istotą odstąpienia od owej zgodności, bądź nienaruszalności **jest drugi warunek** określony w przepisie art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, tj. **warunek utraty mocy przez Studium**, co w praktyce oznacza, że przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie stosuje się dopiero w sytuacji utraty mocy obowiązującej Studium. W takim przypadku możliwe jest sporządzenie planu miejscowego z pominięciem ww. przepisów odnoszących się do stwierdzenia zgodności, bądź nienaruszalności Studium, lecz wyłącznie w sytuacji gdy plan miejscowy

sporządzany jest wyłącznie dla potrzeb realizacji celu publicznego, w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami (art. 6).

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowym przypadku zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

Wiążący charakter Studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń Studium (z zastrzeżeniem poczynionym we wcześniejszej części uzasadnienia). Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter Studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana Studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania Studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i Studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem Studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i Studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w Studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej Studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w Studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o który sporządzono obowiązujące Studium. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

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

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 1U, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1U stosownie do dyspozycji § 7 ust. 1 uchwały stanowi **teren usług**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Zgodnie z ustaleniami § 5 pkt 4 uchwały: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 4) usługach - należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi;*”. Jednocześnie zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 9 uchwały wprowadzono zakaz lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 400 m² na całym obszarze objętym planem, co tym samym

nie wyklucza możliwości budowy obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży do 400 m². Z kolei zgodnie z § 10 uchwały „Ustala się, że **inwestycje celu publicznego mogą być realizowane w granicach: 1) terenu usług; 2) terenu drogi dojazdowej.**”, co również oznacza, że w granicach obszaru objętego planem miejscowym mogą być realizowane cele, które nie są celami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto zgodnie z ustaleniami § 34 pkt 1 i 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U, jako przeznaczenie określono zabudowę usług z zakresu usług publicznych, dopuszczając także do realizacji: oczyszczalni ścieków, biogazowni, budynków gospodarczych i garażowych, parkingów, sieci, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej. Z kolei w ramach § 5 pkt 5 uchwały zdefiniowano pojęcie *usług publicznych*, przez które należy rozumieć *usługi z zakresu administracji publicznej, kultury, oświaty, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, gospodarki komunalnej, sportu, usług bezpieczeństwa tj. straż pożarna, policja i inne usługi związane z realizacją zadań własnych samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym.*

Jednocześnie zgodnie z § 34 pkt 2 lit. b, c d, e, f, g oraz lit. i uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2) *Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) minimalna intensywność zabudowy nie mniejsza niż 0,001; c) maksymalna intensywność zabudowy nie większa niż 1,8; d) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 40%; e) maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej nie większa niż 60%; f) maksymalna wysokość zabudowy nie większa niż 15 m; g) maksymalna wysokość zabudowy garażowej nie większa niż 8 metrów; (...) i) przy realizacji zabudowy usług publicznych dopuszcza się realizację zieleni urządzonej oraz urządzeń sportu i rekreacji.*”.

Tymczasem zgodnie z częścią graficzną Studium sporządzoną w skali 1 : 10 000, stanowiącą *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* (vide: załączniki nr 5a i 5b do uchwały Nr XXXII.291.2017 z 1 czerwca 2017 r.), teren usług oznaczony w planie miejscowym symbolem 1U, w Studium znajduje się w **obszarze funkcjonalnym oznaczonym symbolem RP**, określonym jako **tereny produkcji rolniczej**.

Zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium, zawartymi w Części II Rozdział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów*, w tym *tereny wyłączone spod zabudowy*, str. 26: „**Pozostałe wyznaczone tereny stanowiące obszary nie inwestycyjne – tereny produkcji rolniczej (RP) i leśnej (ZL) zostały szczegółowo opisane w rozdziale 13.**”.

Powyższe oznacza, że obszary funkcjonalne określone w Studium symbolem RP zostały co do zasady wyłączone z zabudowy, co potwierdzają ustalenia zawarte w Rozdziale 13.2. pn. *Tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej* w następującym brzmieniu: „**Na terenach rolnych bez prawa zabudowy** oznaczonych symbolem **RP** podstawowym przeznaczeniem są tereny upraw rolnych, łąk i pastwisk. **Obowiązuje zakaz zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze.** Dodatkowo obowiązuje zakaz: wszelkiej zabudowy z wyjątkiem określonej przepisami odrębnymi, zmiany stosunków wodnych oraz elementów naturalnej rzeźby terenu (tj. dolin, obniżeń, skarp, wydm itp.). Zakazuje się składowania odpadów i wprowadzania odpadów niebezpiecznych. Na terenach RP dopuszcza się lokalizację elementów infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi oraz elementów infrastruktury komunikacyjnej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania tych terenów. Głównym celem rolniczej przestrzeni produkcyjnej jest wzbogacanie tych terenów w zadrzewienia i krzewienia śródpolne, przydrożne i przywodne (funkcje wiatrochronne). Należy dążyć do ochrony krajobrazu rolnego poprzez dokonywanie świadomych przekształceń przestrzeni zmierzających do jego wzbogacenia. Polegałyby one na kształtowaniu systemu zieleni, rekonstrukcji stosunków wodnych, objęciu szczególną opieką miejsc i terenów eksponowanych, panoram i punktów widokowych, na ochronie przed ingerencją elementów obcych w krajobrazie i dominacją obiektów kubaturowych oraz ograniczeniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Zakazuje się rolnicze wykorzystanie ścieków w strefach ochronnych ujęć i zbiorników wód powierzchniowych i podziemnych oraz zakazuje się składowania odpadów i wytwarzania odpadów niebezpiecznych na terenie tych stref. Szczegółowe ustalenia dotyczące terenów rolnych wchodzących w skład Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazowego zostały przedstawione w rozdziale 4 „Zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego” oraz w odpowiednich rozporządzeniach.”.

Tym samym brak jakichkolwiek podstaw prawnych do dopuszczenia zabudowy usługowej na obszarach oznaczonych w Studium symbolem RP na których, na zasadzie wyjątku, dopuszcza się co najwyżej lokalizację elementów infrastruktury technicznej oraz elementów infrastruktury komunikacyjnej niezbędnej do prawidłowego funkcjonowania tych terenów, co potwierdzają również ustalenia Studium zawarte w Rozdziale 8.

W Rozdziale 8 Studium pn. *Obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym*, w brzmieniu: „**Nowe inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym mogą się znaleźć na wszystkich terenach przeznaczonych pod zabudowę**, inwestycje celu publicznego infrastrukturalne mogą być realizowane na całym obszarze gminy. Gmina poprzez swoją politykę i możliwości finansowe będzie realizowała inwestycje celu publicznego, które zawarte są w wieloletnich planach inwestycyjnych, planach rozwoju lokalnego i w innych opracowaniach

strategicznych. Do głównych zadań w tym zakresie należą inwestycje infrastrukturalne związane z budową dróg i ulic, realizacją urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Studium ustala konieczność wskazywania w planach miejscowych dotyczących nowych terenów zabudowy mieszkaniowej inwestycji z zakresu infrastruktury społecznej tj. żłobków, przedszkoli, szkół – w miarę potrzeb. W planach miejscowych należy ustalić stosowne środki ochrony akustycznej dla terenów mieszkaniowych i chronionych.”.

Brak również podstaw prawnych do przeznaczenia obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem RP, na tereny usług, z uwagi na zapisy Studium zawarte w Rozdziale 11 pn. *Obszary przestrzeni produkcyjnej*, w brzmieniu: „*Poza wymienionymi wyżej w punktach obszarami i obiektami, w Studium dopuszcza się lokalizacje przestrzeni publicznych jako funkcji komplementarnych również na pozostałych terenach gminy. Mogą to być tereny, które swoim charakterem, sposobem użytkowania i zagospodarowania, pełnią rolę szeroko rozumianej wymiany kontaktów społecznych (jak boisko, plac, plac zabaw itp. inne) zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997r. z późn. zm.”.*

Odnosząc się do ww. zapisów przede wszystkim wskazać należy, że nie stanowią one realizacji obowiązku zawartego w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r. w związku z § 7 pkt 1 lit. d rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z 2004 r., mającym zastosowanie przy sporządzaniu Studium. Przepis ten obligowały bowiem (w przypadku faktycznie stwierdzonych potrzeb) do wyznaczenia także w części graficznej Studium obszarów przestrzeni publicznej w rozumieniu ustawowej definicji zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., przez którą należy rozumieć: „*obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.* Tymczasem cytowane powyżej ustalenia zawarte w Rozdziale 11 nie dość, że nie określają faktycznych granic obszarów przestrzeni publicznej to jeszcze posługują się pojęciem przestrzeni publicznej, jako odrębnej, od wynikającej z ustawy o p.z.p., a nawet odwołującej się do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Co więcej odwołują się one do *funkcji komplementarnej*, a więc funkcji uzupełniającej.

Tymczasem realizacja usług na terenach wyłączonych z zabudowy nie może stanowić funkcji uzupełniającej dla obszarów, co do zasady, wyłączonych z zabudowy.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż sformułowanie ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1U sformułowane zostały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem

przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1U.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **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. Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. zapisów naruszających ustalenia Studium **niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U.**

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;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 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.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej

sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części dotkniętą wyżej opisaną wadą prawną.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII.766.2024 Rady Gminy Prażmów z 12 lutego 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Łoś – rejon oczyszczalni ścieków*”, w części 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, na podstawie 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/