



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 marca 2025 r.

WP-I.4131.16.2025

Rada Gminy Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI.91.2025 Rady Gminy Prażmów z 29 stycznia 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsi Ustanów – okolice ul. Parkowej”*.

Uzasadnienie

Na sesji 29 stycznia 2025 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XI.91.2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsi Ustanów – okolice ul. Parkowej”*.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 64 ust. 2, art. 66 ust. 2 oraz 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, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 4 lutego 2025 r., za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej, przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 4 lutego 2025 r., znak: WO-ORG.0711.1.2025, zaś dokumentację planistyczną wraz z uchwałą w wersji papierowej 11 lutego 2025 r. przy piśmie tego samego organu z 5 lutego 2025 r., znak: WP-URB.6722.4.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzenia planu miejscowego, co skutkowało koniecznością wszczęcia postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 20 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.16.2025, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

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

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **27 września 2021 r.** znak: URB.6721.8.2020, URB.6721.9.2020, Wójt Gminy Prażmów wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Prażmów zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXVI.254.2020 z **27 listopada 2020 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdując przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz.139, z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu.

Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określeniu formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszego niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego i rozpatrzeniu wniosków, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4);
- sporządzeniu prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5);
- wystąpieniu o opinie o projekcie planu (art. 17 pkt 6 lit. a);
- wystąpieniu o uzgodnienie projektu planu (art. 17 pkt 6 lit. b);
- wystąpieniu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. c);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizowaniu w tym czasie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);
- wyznaczeniu w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu (art. 17 pkt 11);
- rozpatrzeniu uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (art. 17 pkt 14).

Z kolei z art. 19 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie.

Na uwagę, w tej kwestii, zasługują wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, w którym stwierdzono m.in. że: *„Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt II OSK 1281/11, w którym stwierdzono, że: *„Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku zmieniono przeznaczenie niektórych terenów (zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linię zabudowy, jak również zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy. Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.”* (publik. LEX nr 1068984);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym wskazał m.in., iż: „(...) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (...) Trafnie jednakże w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).” (publik. LEX nr 1934455);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 1525/15, w którym stwierdził, iż: „3. Trafnie zarzucił w swojej skardze Wojewoda, że zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem trybu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zaniechanie przez Wójta ponowienia czynności planistycznych, tj. zaniechanie ponownego częściowego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po wprowadzeniu zmian do projektu, który został wyłożony do publicznego wglądu {naruszenie art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym}. 3.1. Z akt postępowania planistycznego wynika niespornie, że: (-) w toku tego

postępowania projekt planu został wyłożony przez Wójta do publicznego wglądu tylko jednokrotnie, tj. w dniach 7 lutego - 11 marca 2014 r., o którym fakcie powiadomiono w przewidziany prawem sposób, (-) na sesji Rady Gminy w dniu 29 października 2014 r. uchwalono plan w innym brzmieniu aniżeli projekt wyłożony do wglądu w dniu 7 lutego (16 różniących się postanowień, wyszczególnionych na str. 7 – 8 uzasadnienia skargi), (-) różnice te wynikają zarówno z uwzględnienia przez Wójta części uwag do projektu planu, jak i (w znacznej większości) z własnej inicjatywy Wójta (str.8 - 11 skargi). Stwierdzić przy tym należy, że wprowadzone zmiany miały charakter istotny (faktyczna likwidacja projektowanych wcześniej rozwiązań komunikacyjnych, zmiana przeznaczenia terenu z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zagrodową) i nie miały znaczenia jednostkowego, albowiem ich skutki nie odnosiły się również do nieruchomości sąsiednich. 3.2. Należy odnotować, że literalne brzmienie art. 17 pkt 13 może sugerować brak obowiązku ponownego wykładania przez Wójta projektu planu do publicznego wglądu w następstwie uwzględnienia uwag do pierwotnego projektu (literalnie przywołany przepis nakłada na Wójta jedynie obowiązek ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień), niemniej, jak również trafnie wywiódł Wojewoda, obowiązek taki stanowczo akcentuje się w orzecznictwie sądowym, odwołując się do relacji art.17 pkt 13 oraz art. 19 ustawy planistycznej (dotyczącym rad gmin). W wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 505//13, publ. LEX, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, co następuje: „Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd sądu wojewódzkiego, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 Upzp skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest w judykaturze - np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r. II OSK 1426/12 (LEX nr 1234142) stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 2430/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Podjmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu, słusznie wskazuje strona skarżąca, że doszło do naruszenia art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego przez Wójta Gminy Z., bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Sąd po dokonaniu analizy tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] podzielił zarzuty skargi. Z analizy tej wynika, że w tekście planu wprowadzono następujące zmiany: (...). W ocenie Sądu, z powyższych zestawień wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Są one konsekwencją zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Podkreślenia wymaga, że wprowadzone zmiany dotyczyły: przeznaczenia terenu, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, w tym linii zabudowy, a także ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, jak również zmian w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że w zaistniałej sytuacji konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. Zdaniem Sądu, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. W niniejszej sprawie, dokonane zmiany nie miały charakteru jednostkowego, niewywierającego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Wprowadzone zmiany miały charakter ogólny i mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W tym zakresie powtórzenie czynności planistycznych należało uznać za konieczne (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1426/12, LEX nr 1234142). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy Z., że wprowadzone zmiany miały charakter: nieistotny, doprecyzowujący, porządkowy, mający na celu zwiększenie czytelności planu miejscowego. Sąd uwzględnił w ocenie wprowadzonych zmian kryteria: bardzo dużej skali zmian, stopnia modyfikacji treści planu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że "Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2360/14, LEX nr 2083492). Nie można*

także zgodzić się z argumentem organu gminy, że wprowadzenie zmian doprecyzowujących i zwiększających czytelność ustaleń planu nie wymagało ponowie czynności planistycznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzi wiele pojęć technicznych, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów planu. Nakłada to na organ gminy zachowanie szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi zmianami, nawet jeżeli w ocenie organu gminy mają one charakter doprecyzowujący przepisy planu. Brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, ograniczył w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak rozumiana partycypacja publiczna w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach społeczności lokalnej. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że zaskarżona uchwała w części skazanej w sentencji wyroku jest sprzeczna z prawem na skutek istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.” (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto, wskazać należy na analogie niniejszej sprawy ze sprawą zakończoną prawomocnym orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 marca 2024 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2231/23 w którym Sąd ten stwierdził wprost, iż: „Pomimo braku uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny, projekt planu miejscowego, został przedłożony Radzie Gminy Młodzieszyn do uchwalenia,

a następnie został on przez tę radę przyjęty. Sąd w pełni podziela stanowisko Wojewody, zgodnie z którym bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiany dotyczą ustaleń odnoszących się do szeregu określonych w planie terenów. Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych. Z tych wszystkich względów należało uznać, że zaskarżona uchwała zapadła z naruszeniem art. 17 pkt 9, 11 i 13 i art. 19 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w stopniu uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.”.

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: „W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli- i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”;
- Plucińska – Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX 2021*, do art. 19: „Stwierdzenie przez radę gminy istnienia konieczności dokonania zmian w przedstawionym projekcie planu miejscowego może być efektem inicjatywy samej rady, a także czynności organu wykonawczego w trakcie

procedury planistycznej. Nie są to przy tym tylko przesłanki dotyczące uwzględnienia bądź nieuwzględnienia uwag. Mogą bowiem zaistnieć również inne przesłanki, które według rady będą determinowały zmianę przedstawionego projektu planu, np. zamiar przeznaczenia określonego w planie terenu planistycznego na inny cel, zmiana parametrów zabudowy czy też wprowadzenie bardziej rygorystycznych zapisów dotyczących kształtowania zabudowy. Powyższe oznacza, że proponowane przez radę zmiany mogą być daleko idące. Oczywiście powody ich wprowadzenia do projektu planu muszą być w sposób szczegółowy i przekonujący uzasadnione oraz mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Nie powinny one zatem nosić cech dowolności. Rada gminy powinna bowiem działać na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a także z uwzględnieniem zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP).”;

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 192, 193 do art. 19: „*O zakresie ponowienia procedury w związku ze stwierdzeniem przez gminę konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu, zwłaszcza etapów określonych w art. 17 pkt 9, 11 i 12 u.p.z.p., decydować powinna zatem z jednej strony analiza zmian zgłoszonych przez radę, z drugiej strony funkcja uwag, którą jest ujawnianie interesów i rozwiązywanie potencjalnych konfliktów w zakresie zagospodarowania przestrzennego na etapie sporządzania planu miejscowego; ocena w tym zakresie należy do organu wykonawczego gminy.*”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Brak ponowienia w niezbędnym zakresie procedury i ponownego wyłożenia zmienionego w istotny sposób projektu planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przede wszystkim, istotne naruszenie trybu sporządzania przedmiotowego planu miejscowego wynika z braku ponowienia czynności proceduralnych, **w związku z dokonanymi istotnymi zmianami ustaleń projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, tj. m.in. podczas sesji przyjmującej przedmiotowy plan miejscowy przez Radę Gminy Prażmów.**

Organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, **jak również dokonał analizy projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu,** dostępnego na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Prażmów, tj. pod adresem:

https://prazmow.bip.gov.pl/wylozenia/875901_wylozenie-mpzp.html, oraz przekazanego przez Wójta Gminy Prażmów przy piśmie z 24 lutego 2025 r. znak: WP-URB.6722.4.2025, w ramach odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.16.2025, **z ostateczną wersją uchwały, podjętą podczas XI sesji Rady Gminy Prażmów 29 stycznia 2025 r. i przekazaną celem dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.**

Dokonując porównania obu wersji stwierdzono, iż w projekcie planu miejscowego podlegającemu wyłożeniu do publicznego wglądu, w ramach ustaleń zawartych m.in. w:

- **§ 14 ust. 2** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. *Dopuszcza się realizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na całym obszarze objętym planem z zachowaniem pozostałych ustaleń planu.*”, podczas gdy w finalnej wersji uchwały to ustalenie zostało wykreślone, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego dokonano zmian ustaleń w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;**
- **§ 21 ust. 1 i ust. 3** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. *Urządzenia infrastruktury technicznej lokalnej, mogą być realizowane na terenie oznaczonym symbolem MNU w sposób nie kolidujący z innymi ustaleniami planu i przepisami odrębnymi. (...) 3. W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg, dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez teren oznaczony symbolem MNU w szczególności w pasie terenu pomiędzy wyznaczoną w planie linią rozgraniczającą a nieprzekraczalną linią zabudowy.*”, podczas gdy w finalnej wersji uchwały, w ramach § 20 ust. 1 i ust. 3 ustalono, że urządzenia infrastruktury technicznej w przypadku braku możliwości prowadzenia przez tereny dróg, mogą być realizowane nie tylko w terenach MNU, ale również w granicach terenu oznaczonego symbolem RZM, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano zmian ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej;**
- **§ 22 pkt 2 i pkt 3** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Zaopatrzenie w wodę: (...) 2) *ustala się przekrój przewodu sieci nie mniej niż $\varnothing 32$; 3) do czasu wybudowania zbiorczej sieci wodociągowej dopuszcza się możliwość zaopatrzenia w wodę ze studni;*”, podczas gdy finalnej wersji uchwały, w ramach § 21 pkt 2 i 3, nadano następujące brzmienie: „Zaopatrzenie w wodę: (...) 2) *ustala się przekrój przewodu sieci nie mniej niż $\varnothing 150$; 3) do czasu wybudowania zbiorczej sieci wodociągowej dopuszcza się możliwość zaopatrzenia w wodę z indywidualnego ujęcia wody;*”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano zmian ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów**

infrastruktury technicznej, w tym m.in. w zakresie średnicy przekroju przewodu sieci wodociągowej;

- **§ 23 pkt 2 i pkt 3** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Odprowadzenie i oczyszczanie ścieków: (...) 2) ustala się przekrój przewodu sieci nie mniej niż $\varnothing 40$; 3) do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej dopuszcza się odprowadzenie ścieków do szczelnych zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na terenie własnej nieruchomości lub do przydomowych oczyszczalni ścieków pod warunkiem iż na działce nie znajduje się indywidualne ujęcie wody;*”, podczas gdy finalnej wersji uchwały, w ramach § 22 pkt 2 i pkt 3, nadano następujące brzmienie: „*Odprowadzenie i oczyszczanie ścieków: (...) 2) ustala się przekrój przewodu sieci nie mniej niż $\varnothing 160$; 3) do czasu realizacji sieci kanalizacji sanitarnej dopuszcza się odprowadzenie ścieków do szczelnych zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na terenie własnej nieruchomości;*”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano zmian ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w tym m.in. w zakresie średnicy przekroju przewodu sieci kanalizacyjnej i realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków;**
- **§ 27 pkt 1** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Zaopatrzenie w ciepło: 1) budynki w granicach planu mogą być zaopatrywane w energię cieplną w oparciu o indywidualne źródła zasilane: gazem, energią elektryczną, olejem niskosiarkowym, węglem spalany w piecach niskoemisyjnych lub przez przyłączenie do sieci gazowej lub poprzez odnawialne źródła energii z wyłączeniem urządzeń wykorzystujących energię wiatru;*”, podczas gdy finalnej wersji uchwały nadano następujące brzmienie: „*Zaopatrzenie w ciepło: 1) budynki w granicach planu mogą być zaopatrywane w energię cieplną w oparciu o indywidualne źródła ciepła.*”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano zmian ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie zaopatrzenia w ciepło;**
- **§ 30 pkt 3 lit. f** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów i nie więcej niż 2 kondygnacje nadziemne dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz nie więcej niż 3 kondygnacje nadziemne dla zabudowy usługowej.*”, podczas gdy finalnej wersji uchwały nadano następujące brzmienie: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania*

terenu: (...) f) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów, maksymalnie 2 kondygnacje nadziemne ostatnia poddasze”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dodano sformułowanie „ostatnia poddasze”, a także dokonano zmiany liczby kondygnacji nadziemnych dla zabudowy usługowej z 3 na 2;**

- **§ 30 pkt 3 lit. i** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) rodzaj i kolorystyka pokrycia dachu – dachówka ceramiczna, blacho dachówka, blacha lub materiały dachówko podobne w odcieniach czerwieni, brązu i szarości z wykluczeniem kolorów jaskrawych”, podczas gdy finalnej wersji uchwały nadano następujące brzmienie: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) rodzaj i kolorystyka pokrycia dachu – dachówka ceramiczna, blacho dachówka, blacha lub materiały dachówko podobne w odcieniach czerwieni, brązu i szarości, czerni z wykluczeniem kolorów zieleni, niebieskiego, fioletu”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dokonano zmian w ustaleniach dotyczących rodzaju i kolorystyki pokrycia dachów;**
- **§ 30 pkt 5 lit. b** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU ustala się: (...) 5) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) b) minimalna szerokość frontu działki nie mniej niż 18 m;”, podczas gdy finalnej wersji uchwały nadano następujące brzmienie: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU ustala się: (...) 5) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) b) minimalna szerokość frontu działki nie mniej niż 16 m;”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu zmniejszono minimalną szerokość frontu działki w ramach trybu scalenia i podziału nieruchomości z 18 m na 16 m;**
- **§ 31 pkt 2 lit. e** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1RZM, 2RZM ustala się: (...) e) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 9 metrów, maksymalnie 2 kondygnacje nadziemne;”, podczas gdy finalnej wersji uchwały nadano następujące brzmienie: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1RZM, 2RZM ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...)

*e) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 9 metrów, maksymalnie 2 kondygnacje nadziemneostatnia poddasze;”, **co oznacza, iż w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu dodano sformułowanie „ostatnia poddasze”.***

Ponadto, organy gminy Prażmów dokonały również szeregu innych zmian ustaleń w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu, dla przykładu wskazać należy, iż w ramach ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 1RZM i 2RZM, dodano ustalenia w zakresie obsługi komunikacyjnej, o których mowa odpowiednio w § 30 pkt 6 lit. a oraz § 31 pkt 3 lit. a uchwały, czy też dokonano zmiany § 2 ust. 1 uchwały, poprzez dodanie numerów ewidencyjnym poszczególnych działek objętych obszarem planu.

Dokonując m.in. powyższych zmian ustaleń w stosunku do wersji podlegającej wyłożeniu do publicznego wglądu nie dokonano, żadnego ponowienia czynności planistycznych, w tym zakresie.

Z przeprowadzonego przez organ nadzoru postępowania wyjaśniającego wynika, że niektóre z powyższych zmian, w tym m.in. w zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element planu miejscowego, powstały na ostatnim etapie sporządzania projektu planu miejscowego, tj. w trakcie sesji podczas której podjętą ww. uchwałę. Powyższe oznacza tym samym, iż społeczeństwo lokalne nie było zaznajomione z ostateczną wersją uchwały przy czym zmiany, które zostały wprowadzone istotnie wpływają na możliwości inwestycyjne na konkretnych terenach.

Wszelkie zmiany dokonane podczas sesji rady odnotowane zostały podczas transmisji sesji z XI Sesji Rady Gminy Prażmów, która odbyła się w Urzędzie Gminy Prażmów 29 stycznia 2025 r., dostępnej pod adresem: <https://prazmow.posiedzenia.pl/>?

Powyższe znajduje również potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Prażmów z 24 lutego 2025 r. znak: WP-URB.6722.4.2025, w którym stwierdzono, że: „(...) *W trakcie sesji na której procedowana była niniejsza uchwała grupa Radnych złożyła wniosek o wprowadzenie zmian do uchwały, które zostały przegłosowane przez Radę Gminy Prażmów, a następnie Rada Gminy Prażmów uchwaliła przedstawioną uchwałę wraz z poprawkami zgłoszonymi przez Radnych. (...)*”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych, w tym co najmniej ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego

do publicznego wglądu zwłaszcza, że zmiany dotyczą również m.in. ustaleń obligatoryjnych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także ustaleń dotyczących liczby kondygnacji, które wpływają bezpośrednio na możliwości inwestycyjne dopuszczone w ramach poszczególnych terenów.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt planu miejscowego, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, został wyłożony do publicznego wglądu, wyłącznie raz, w okresie od 11 marca 2024 r. do 2 kwietnia 2024 r., przedłużonym następnie do 22 kwietnia 2024 r., z maksymalnym terminem na wniesienie uwag określonym na 7 maja 2024 r.

Ponadto, z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych uchwały *Wykazu uwag zgłoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* wynika, iż do tego projektu planu zgłoszone uwagi dotyczyły wyłącznie:

- dopuszczenia możliwości realizacji budynków mieszkalnych przy granicy działki (uwaga została uwzględniona przez wójta, natomiast rada na sesji dokonała wykreślenia tego zapisu);
- zmniejszenia minimalnej szerokości frontu działki w trybie scalenia i podziału nieruchomości z 18 m na 9 m (uwaga została uwzględniona przez wójta, natomiast rada na sesji dokonała zmiany szerokości frontu działki na 16 m);
- zmniejszenia minimalnej powierzchni nowowydzielanej działki budowlanej z 1200 m² na 1000 m² (uwaga została uwzględniona przez wójta, natomiast rada na sesji dokonała zmiany powierzchni na 1200 m²);
- dopuszczenia możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie bliźniaczej i minimalnej powierzchni pod jeden budynek nie mniej niż 700 m² (uwaga nieuwzględniona zarówno przez wójta, jak i radę).

Pomimo uwzględnionych uwag, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, w sposób istotny, projekt planu miejscowego, został przyjęty przez Radę Gminy Prażmów podczas XI sesji rady, która odbyła się 29 stycznia 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotne zmiany o charakterze ogólnym, wprowadzające nowe zasady zagospodarowania i zabudowy, to w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami, konieczne było powtórzenie procedury planistycznej, w tym ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości.

Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 9, 11 i 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych.

Wprowadzenie do uchwały ww. zmian o *stricte* merytorycznym charakterze, wymagało ponowienia czynności proceduralnych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzi wiele pojęć technicznych, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów tejże uchwały.** Nakłada to na organ gminy obowiązek zachowania szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi i istotnymi zmianami. Dokonane zmiany wpływają bowiem wprost na uprawnienia i obowiązki osób trzecich, a które w toku wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu zostały zapoznane z innymi rozwiązaniami przestrzennymi. Istotne znaczenie ma przy tym charakter wprowadzonych zmian, które w znaczący sposób ograniczają możliwości inwestycji osób posiadających prawa do nieruchomości, co do których wprowadzono te zmiany, przy czym zmiany te odnoszą się m.in. do liczby kondygnacji nadziemnych, czy też zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W takim przypadku powtórzenie w niezbędnym zakresie czynności proceduralnych uznać należy za konieczne.

Brak ponownego wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu, ogranicza w takim przypadku, w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z kształtowaniem ład przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami takiej uchwały.**

Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada

ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż ***Ratio legis* samej instytucji wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym faktycznych a nie fikcyjnych rozwiązań przestrzennych pełnego zakresu regulacji zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Przyjmując obiektywne przesłanki wykładni systemowej oraz funkcjonalnej wskazać należy, iż nie jest możliwe sprowadzenie partycypacji społecznej – w ramach upublicznienia oraz możliwości wypowiedzenia się w formie złożonych uwag - jedynie do mechanicznego dokonania czynności proceduralnych, **które zostały dokonane w odniesieniu do rozwiązań innych aniżeli faktycznie (ostatecznie) przyjęte.**

Kwestia podejmowania czynności proceduralnych związanych m.in. z koniecznością ponowienia wyłożenia projektu aktu planowania przestrzennego, w tym nawet odnosząca się do studium, które nie jest aktem prawa miejscowego, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyrokach (wszystkie publikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych):

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 grudnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1629/09, w którym Sąd stwierdził: *„Należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji, że niezbędne jest w procesie planistycznym przestrzeganie obowiązku wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Wprowadzone zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag wymaga ponownia uzgodnień (art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1). O ile dochodzi do istotnych zmian projektu studium tak jak tej sprawie, to projekt taki należy ponownie uzgodnić i zaopiniować z właściwymi jednostkami i instytucjami o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także należy taki projekt ponownie wyłożyć do publicznego wglądu umożliwiając dyskusję oraz wnoszenie uwag. Mimo, iż w/w przepisy odnoszą się do planu zagospodarowania przestrzennego, to w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają zastosowanie również do projektu studium. Pogląd skarżącej Gminy, iż nie trzeba powtarzać sekwencji tych czynności nawet w sytuacji dokonywania istotnych zmian w projekcie studium nie zasługuje na uwzględnienie. Trzeba pamiętać, że wykładnia gramatyczna, choć ważna, to nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania istoty regulacji zawartej w konkretnej normie prawnej. Dość często aby prawidłowo wyłożyć określoną normę trzeba sięgnąć do innych metod wykładni: systemowej, funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami jakie ustawodawca chce osiągnąć przez ustanowioną regulację prawną. Jeżeli tak, to rzeczywiście*

znaczenie przepisu art. 17 pkt. 13 w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może być inne niż wynikało by to z jego literalnego brzmienia. Przede wszystkim, trzeba mieć na uwadze charakter uwag wnoszonych do projektu i wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym co powoduje konflikt interesów tak jak ma to miejsce w tej sprawie. Stąd też w/w normy mogą mieć również zastosowanie do projektu studium. Zatem wykładnia systemowa jak i funkcjonalna w/w przepisów w powiązaniu z przepisem § 9 pkt. 15 powołanego wyżej rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. prowadzi do takich wniosków, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy po uwzględnieniu tak dużej ilości wniosków należało powtórzyć niektóre procedury w procesie uchwalania studium. **Niezbędne jest zatem podjęcie sekwencji czynności wymaganych do uchwalenia studium co gwarantuje możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania, pośrednią kontrolę legalności przyjmowanych rozwiązań w projekcie w granicach uzyskiwanych uzgodnień i opinii. Naruszenie tego trybu wynikającego z art. 11 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając powyższe na uwadze przyjąć zatem należy, że w tej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania studium (art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) a to pozwalało odnieść te naruszenia do całości zaskarżonej uchwały.”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1608/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1179/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 27 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 706/19;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 27/19, dod. publ. Legalis Numer 1895474;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 23 lipca 2009 r. w sprawie sygn. akt II SA/Op 66/09, dod. publ. Legalis Numer 221665.

Z przytoczonego powyżej stanowiska judykatury wynika sposób rozumienia partycypacji społecznej w procesie sporządzania uchwał z zakresu planowania przestrzennego. Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy zaznaczyć, iż po wprowadzeniu licznych zmian, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, **w sposób istotny**, projekt uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został uchwalony przez Radę Gminy Prażmów, bez ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, co oznacza, iż osoby zainteresowane zapoznane zostały z zasadniczo różnymi ustaleniami

planistycznymi, co oznacza kwalifikowane, a więc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Prażmów w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

Niemniej jednak, organ nadzoru wskazuje, że stosownie do przepisu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 164, poz. 1587) projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać określenie granic obszaru objętego uchwałą. Z kolei zgodnie z § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu, zawartych w § 2 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. Planem obejmuje się działki ewidencyjne nr 114/5, 114/11, 114/12, 114/14, 118, 162, 163/2, 173/2 176/3, 176/4, 368/5, 376 obręb Ustanów.*”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały, wynika, iż w granicach obszaru objętego planem znajduje się również fragment działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 180/1 z obrębu Ustanów, usytuowanej w ramach terenu 5MNU, która nie została wymieniona w powyższych ustaleniach części tekstowej planu miejscowego. Z kolei działka 176/3 z obrębu Ustanów jedynie we fragmencie objęta jest granicami przedmiotowego planu miejscowego, nie zaś w całości, tak jak zostało to przedstawione w przytoczonych powyżej ustaleniach.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Prażmów z 24 lutego 2025 r. znak: WP-URB.6722.4.2025, w którym stwierdzono, że: „*(...) informuje, iż omyłkowo w par. 2 ust. 1 pominięto w treści uchwały informację o działce ew. nr 180/1 z obrębu Ustanów. W treści uchwały oraz w załączniku graficznym wskazana działka występuje i jest objęta niniejszym planem miejscowym; (...)*”.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu*

planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;*
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której

mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów rolnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), z którego wynika, że grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym **zmiana ta może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że w niniejszej sprawie zastrzeżenie wynikające z art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ma zastosowania z uwagi na fakt iż Gmina Prażmów nie jest dotychczas objęta ustaleniami planu ogólnego gminy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „*1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) **pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;** 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) **pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.**”.*

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy III w granicach terenów oznaczonych symbolami **1RZM i 2RZM**, co potwierdzają również informacje pochodzące z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, przekazane przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 24 lutego 2025 r. znak: WP-URB.6722.4.2025, bowiem działka oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **114/11** z obrębu Ustanów, jednostka ewidencyjna Prażmów, o powierzchni 0,6332 ha, stanowi grunty orne klasy IIIa (RIIIa) o powierzchni 0,2393 ha, grunty orne klasy IIIb (RIIIb) o powierzchni 0,3839 ha oraz grunty pod rowem (W-RIIIb) o powierzchni 0,0100 ha;
- **114/12** z obrębu Ustanów, jednostka ewidencyjna Prażmów, o powierzchni 0,0196 ha, stanowi grunty orne klasy IIIa (RIIIa) w całości;
- **118** z obrębu Ustanów, jednostka ewidencyjna Prażmów, o powierzchni 1,5100 ha, stanowi grunty orne klasy IIIa (RIIIa) o powierzchni 0,2800 ha, grunty orne klasy IIIb (RIIIb) o powierzchni 0,8900 ha, grunty orne klasy IVa (RIVa) o powierzchni 0,0600 ha, grunty orne klasy IVb (RIVb) o powierzchni 0,0600 ha, grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,2100 ha oraz grunty pod rowem (W-RIIIb) o powierzchni 0,0100 ha.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w oświadczeniu Wójta Gminy Prażmów, przekazanym wraz z dokumentacją planistyczną, przy piśmie tego samego organu z 5 lutego 2025 r., znak: WP-URB.6722.4.2025, z którego wynika, że: „*W obszarze objętym planem występują grunty rolne stanowiące użytki rolne klasy I-III objęte ochroną na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U z 2024 r. poz. 82), dla których uzyskano decyzję Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi DNI.tr.602385.2023 z dnia 29 grudnia 2023 r. Dla gruntów, które uzyskały zgodę wprowadzono wnioskowane przeznaczenie. Dla gruntów, które nie uzyskały zgody wprowadzono przeznaczenie rolne dopuszczając możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.*”, a także w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały, w brzmieniu: „*(...) W obszarze objętym planem występują grunty rolne stanowiące użytki rolne klasy I-III objęte ochroną na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82 z późn. zm.), dla których uzyskano częściową zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dla gruntów, które uzyskały zgodę wprowadzono wnioskowane przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową i usługową. Dla gruntów, które nie uzyskały zgody wprowadzono przeznaczenie rolne z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej.(...)*”.

Ponadto, Wójt Gminy Prażmów w piśmie z 24 lutego 2025 r. znak: WP-URB.6722.4.2025, potwierdził, iż: „*(...) informuję, iż wskazane przeznaczenie dla terenów 1RZM i 2RZM wynika z faktu, iż na tych terenach występują grunty rolne klasy III, dla których Minister Rolnictwa nie wydał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze. (...)*”.

Dopuszczenie możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej, a także realizacji dróg wewnętrznych, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III, w przypadku nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga **uzyskania zgód** właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 18 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. Dopuszcza się wydzielenie na terenie oznaczonym symbolem MNU, RZM dróg wewnętrznych o szerokości nie mniejszej niż 8 m.*”;
- § 20 ust. 1 i ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*1. Urządzenia infrastruktury technicznej lokalnej, mogą być realizowane na terenie oznaczonym symbolem MNU, RZM w sposób nie kolidujący z innymi ustaleniami planu i przepisami odrębnymi. (...) 3. W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg, dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez teren oznaczony symbolem MNU, RZM w szczególności w pasie terenu pomiędzy wyznaczoną w planie linią rozgraniczającą a nieprzekraczalną linią zabudowy.*”

Rada Gminy Prażmów dopuściła lokalizację infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dróg wewnętrznych, w ramach gruntów rolnych klas I – III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.

W tym miejscu należy zauważyć, że pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami: „**Przez budowę urządzeń infrastruktury**

technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

Z kolei zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.): „*Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi.*”.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, a także drogi wewnętrzne nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że sieci i urządzenia elektryczne, gazowe, telekomunikacyjne, a także drogi wewnętrzne nie są związane z gospodarką rolną.

Brak określenia w uchwale, jakie urządzenia infrastruktury technicznej dopuszczono do lokalizacji na terenach rolnych wskazuje, że mogą być na nich sytuowane, w tym także na gruntach rolnych klasy III, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z gospodarką rolną, podczas gdy dla tych gruntów rolnych nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze.

Tym samym w przedmiotowym planie miejscowym nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, do określenia których zobowiązuje przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, przy spełnieniu warunków wynikających z cytowanych powyżej przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (w tym m.in. określenie układu sieci infrastruktury technicznej wraz z parametrami), przy czym inwestycjami celu publicznego, o których

mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r. sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że *„zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.*

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, tj. sieci i urządzenia elektryczne, gazowe, telekomunikacyjne, a także drogi wewnętrzne, nie są uznawane za grunty rolne i nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną. Tym samym ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III na cele nierolnicze.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: *„Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi*

kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodniczą, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „*Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdopodobności przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to, 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 w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyrok Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2*

ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej w zakresie wyznaczonym w planie.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, **umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne"**, z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. **Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).**

§ 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 242/18, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) przewidziana w planie możliwość usytuowaniu na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. **W tej sytuacji, dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zgody jednak nie przedstawiono.** Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa ta nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nic obowiązuje. W judykaturze zgodnie przyjmuje się też, że brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, (w sytuacji gdy jest wymagana) na cele nierolnicze (nieleśne), stanowi naruszenie procedury uchwalania planu uzasadniające stwierdzenie jego nieważności w całości lub w części. (zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1379/07; wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. II OSK 1900/08; dostępne, [w:] CBOSA). Nie budzi on bowiem wątpliwości w świetle obowiązującego w dniu podjęcia uchwały przepisu art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., z którego jasno wynika, że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z elementów sekwencji czynności podejmowanych przez organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), w ramach procedury planistycznej. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono

w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie było wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienia w ramach ww. przepisów. Tymczasem definicja uzbrojeniu terenu została zawarta w art. 2 pkt 13 u.p.z.p., zgodnie z którą należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zgodnie z ww. przepisem: "Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych". W związku z powyższym Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego (zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013 r., nr 2, poz. 20).".

W powyższym zakresie, naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.

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, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej*

- wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI.91.2025 Rady Gminy Prażmów z 29 stycznia 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsi Ustanów – okolice ul. Parkowej”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/