**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 27 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.224.2026

**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 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII.381.2026 Rady Gminy Prażmów z 23 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Chosna, Prażmów, Dobrzenica, Wola Prażmowska – ETAP I,* w zakresie ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 5, w odniesieniu do sformułowania: *„(...), maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (...)”*;
- § 5 pkt 3;
- § 15 ust. 2;
- § 15 ust. 3;
- § 19 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) RZ (...)”*;
- § 21 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) RZ (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3MN i 1MNU.

**Uzasadnienie**

Na sesji 23 lipca 2026 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXXII.381.2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Chosna, Prażmów, Dobrzenica, Wola Prażmowska – ETAP I.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 28 lipca 2026 r. (identyfikator poświadczenia ePUAP-UPP182270398), przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 28 lipca 2026 r., znak: WO.0711.7.2026.UG, a także, po raz drugi, wraz dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 29 lipca 2026 r., znak: WP.6721.9.2026.VT (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 3 sierpnia 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru skierował do:

- Wójta Gminy Prażmów pismo z 7 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1028.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień do sprawy;
- Zarządu Województwa Mazowieckiego pismo z 7 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1028.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie;
- Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.224.2026.

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 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 Rada Gminy Prażmów zainicjowała proces sporządzenia planu miejscowego na podstawie uchwały Nr L.593.2023 **z 28 lutego 2023 r.**, zmienionej uchwałami: Nr XXIII.234.2025 z 27 listopada 2025 r., zaś **Wójt Gminy Prażmów** pismami z 15 września 2023 r**.** znak: URB.6721.2.2023, **nadanymi w placówce pocztowej 25 września 2023 r.**, co potwierdza stosowna prezentata na ww. pismach, **wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w sprawie znajduje odpowiednio przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej**, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1)* ***przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6,*** *ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1* ***stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;*** *(...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Powyższe oznacza, że w tym przypadku stosuje się m.in. przepis **art. 2 pkt 28-35**, **art. 15 ust. 2 pkt 6,** art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym **od 24 września 2023 r.**

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż **Wójt Gminy Prażmów** w piśmie z 12 sierpnia 2026 r. znak: WP.6721.9.2026.VT, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 7 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1028.2026, **potwierdził, iż:** *„(...) Pisma kierujące projekt planu do właściwych organów i instytucji celem uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień zostały sporządzone i opatrzone datą 15 września 2023 r.* ***Jednocześnie jednoznacznie wyjaśniam, że przedmiotowe pisma zostały faktycznie wysłane do organów i instytucji w dniu 25 września 2023 r****. Data 15 września 2023 r. jest zatem datą sporządzenia pism,* ***natomiast faktyczne wystąpienie do właściwych organów i instytucji o opinie i uzgodnienia nastąpiło 25 września 2023 r.*** *(...)* ***Po dniu 24 września 2023 r. przeprowadzono dalsze czynności proceduralne, w szczególności:***
***• uzyskano wymagane prawem stanowiska organów opiniujących i uzgadniających; (…)”.***

Powyższe znajduje również potwierdzenie na prezentacie zawartej na pismach skierowanych do organów właściwych do opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego z 15 września 2023 r. znak: URB.6721.2.2023, przekazanych do organu nadzoru wraz z dokumentacją z przebiegu prac planistycznych przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 29 lipca 2026 r., znak: WP.6721.9.2026.VT.

Mając zatem na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r**.: *„W planie miejscowym* ***określa się obowiązkowo****: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną* ***nadziemną*** *intensywność zabudowy, minimalny* ***udział*** *powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny* ***udział*** *powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”*, przy czym przez m.in.:

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50 % powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni niemniejszej niż 10 $m^2$ – **zgodnie z art. 2 pkt 28** ustawy o p.z.p.;

- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – **zgodnie z art. 2 pkt 29 lit. a** ustawy o p.z.p.;
- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej **- zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a** ustawy o p.z.p.;
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - **zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a** ustawy o p.z.p.;
- **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, z wyłączeniem części zagłębionych poniżej poziomu terenu, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - **zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a** ustawy o p.z.p.

Tymczasem, **wbrew ww. przepisom, sformułowano ustalenia w ramach:**

- § 3 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: (...) 5) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, **maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;”;*
- § 5 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 3) **powierzchni biologicznie czynnej** – **należy przez to rozumieć teren biologicznie czynny, o którym mowa w przepisach odrębnych**;”;*
- § 31 pkt 2 lit. b, lit. c, lit. d i lit. e uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **3MN** ustala się: (...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) **minimalna intensywność zabudowy** nie mniejsza niż 0,01; c) **maksymalna intensywność zabudowy** nie większa niż 0,3; d) minimalny udział **procentowy** powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 70**%**; e) maksymalna powierzchnia zabudowy nie większa niż 30**%** w stosunku do powierzchni działki budowlanej;”;*

– § 32 pkt 3 lit. c, lit. d i lit. e uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **1MNU** ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) **minimalna intensywność zabudowy** nie mniejsza niż 0,01; d) **maksymalna intensywność zabudowy** nie większa niż 0,4; e) minimalny udział **procentowy** powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 70**%**; e) maksymalna powierzchnia zabudowy nie większa niż 30**%** w stosunku do powierzchni działki budowlanej;”.*

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie doszło do:

– **braku określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, jako wskaźników obligatoryjnych na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p**.;
– określenia w sposób niewłaściwy minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, z uwagi na procentowe sparametryzowanie tych wskaźników, wbrew definicjom zawartym w art. 2 pkt 29 lit. a oraz pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.,

w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **3MN** oraz **1MNU**, na których dopuszczono możliwość realizacji budynków (*vide* § 31 pkt 1 i pkt 2 oraz § 32 pkt 1 i pkt 3 uchwały), **co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, Co więcej, **dokonano modyfikacji definicji powierzchni biologicznie czynnej, zawartej w art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż definicja *powierzchni biologicznie czynnej* zawarta w § 5 pkt 3 uchwały, **nie jest tożsama treściowo oraz znaczeniowo** z ustawową definicją *powierzchni biologicznie czynnej* zawartą w art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej uchwale, nie określono maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, nie zastosowano właściwej definicji powierzchni biologicznie czynnej, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p., która obowiązuje od 24 września 2023 r., a także w sposób niewłaściwy określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalny udział powierzchni zabudowy, **co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podkreślić należy, że przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, **nie wystąpiono do organów właściwych do opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy o p.z.p. Brak wystąpienia o opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, skutkuje koniecznością stosowania m.in. art. 2 pkt 28-35 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.**

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, dla terenów oznaczonych m.in. symbolami 3MN i 1MNU.

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest także określenie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w ramach ustaleń zawartych w § 33 pkt 3 lit. b i lit. c uchwały, w sposób prawidłowy określono minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1RZ oraz 2RZ.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury planu miejscowego, należy ponownie zauważyć, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy dla ww. jednostek terenowych.

W tym miejscu dodać należy, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy**, **maksymalna powierzchnia zabudowy** oraz **powierzchnia biologicznie czynna**, a także linii zabudowy, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Należy również wskazać, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać, w przypadku:

– budynków: minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz

linie zabudowy;

– innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Tymczasem, pomimo dopuszczenia możliwości realizacji **budynków na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** oznaczonym symbolem **3MN** oraz **na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej** oznaczonym symbolem **1MNU,** organy Gminy Prażmów, **w ogóle nie określiły minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy** dla terenów oznaczonych symbolami **3MN i 1MNU**, **co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,** o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Powyższe oznacza również, iż w przedmiotowej uchwale sformułowano sprzeczne ustalenia skoro z jednej strony wprowadzono możliwość lokalizacji budynku w obrębie nieprzekraczalnych linii zabudowy, z drugiej zaś strony, nie określono minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 3MN i 1MNU. Ponadto, modyfikując definicję powierzchni biologicznie czynnej, a także określając wskaźniki minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej i maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, naruszyła przepisy, o których mowa w art. 2 pkt 28, pkt 29 lit. a i pkt 35 lit. a, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w ramach § 15 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dopuszcza się przebudowę urządzeń melioracyjnych (w tym systemów drenarskich) kolidujących z projektowaną zabudową, przed przystąpieniem do realizacji tej zabudowy, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w tym w szczególności w przepisach prawa wodnego. 2.* ***Ustala się zakaz lokalizacji budynków w pasie 6 metrów od krawędzi rowu melioracyjnego****. 3.* ***Na terenach, na których występują urządzenia melioracji szczegółowych ustala się zakaz wznoszenia budynków nad rurociągami drenarskimi.****”,* sformułowano ustalenia sprzeczne z ustaleniami zawartymi w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do określonych nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Z przytoczonych powyżej ustaleń zawartych w § 15 ust. 3 uchwały wynika bowiem, zakaz wznoszenia budynków nad rurociągami drenarskimi pomimo braku ich oznaczenia na rysunku planu miejscowego. Powyższe znajduje potwierdzenie na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załączniki nr 1 i nr 2, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Jednocześnie sytuowanie budynków zostało określono za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, zdefiniowanych w § 5 pkt 2 uchwały, jako *„wyznaczone na rysunku planu linie, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku bez jej przekraczania w kierunku*

*linii rozgraniczającej, zgodnie z rysunkiem planu”,* co do których zgodnie z § 8 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„1. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu. 2.* ***Wszelka nowa zabudowa na terenach, na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z przepisami dotyczącymi tych linii****.”*.

Powyższe oznacza, że wprowadzony zakaz realizacji budynków, o którym mowa w § 15 ust. 3 uchwały, jest sprzeczny z ustaleniami dotyczącymi wyznaczonej na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnej linii zabudowy, która wprost umożliwia realizację budynków w ramach wyznaczonego tzw. *„ruchu budowlanego”*.

Co więcej, w granicach obszaru objętego planem brak rowu melioracyjnego, o którym mowa w § 15 ust. 2 przedmiotowej uchwały, co potwierdza również Wójt Gminy Prażmów w piśmie z 12 sierpnia 2026 r., z którego wynika, że: *„(...) Na rysunkach planu stanowiących załączniki nr 1 i nr 2 do uchwały nie oznaczono rowów melioracyjnych. (...)”*.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Prażmów, wyrażonego w piśmie z 12 sierpnia 2026 r., z którego wynika, że: *„(...) Przepis ten ma charakter warunkowy i znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku faktycznego występowania rowu melioracyjnego. Jeżeli na danym terenie rów melioracyjny nie występuje, zakaz określony w §15 ust. 2 nie znajduje zastosowania. Jednocześnie wskazać należy, że odległość określona w §15 ust. 2 nie stanowi wyznaczonej planem nieprzekraczalnej linii zabudowy. Jest to szczególna zasada zagospodarowania odnosząca się do istniejącego urządzenia melioracyjnego. W przypadku występowania takiego urządzenia odległość 6 m ustalana jest od jego faktycznej krawędzi. Przyjęcie takiego sposobu regulacji wynikało z zamiaru zabezpieczenia możliwości prawidłowego funkcjonowania, utrzymania i ewentualnej przebudowy istniejących urządzeń melioracyjnych oraz wyeliminowania możliwości lokalizowania budynków w ich bezpośrednim sąsiedztwie. (...) W konsekwencji §15 ust. 2 należy interpretować łącznie z ust. 1 i 3 tego paragrafu, jako regulację dotyczącą istniejących urządzeń melioracyjnych, mającą zastosowanie wyłącznie w przypadku ich faktycznego występowania, a nie jako ustalenie wyznaczające przebieg rowów melioracyjnych na obszarze planu. (...)”*, bowiem zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, jak też nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe oznacza brak upoważnienia dla organów Gminy Prażmów do wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń o charakterze warunkowym, na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

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

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, przy czym zakres formułowanych ustaleń odnosić się winien do obszaru objętego planem określonych w uchwale przystąpieniowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż *„(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”*;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu*

*przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.)* ***obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne,*** *co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części."*;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu."* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej."* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: *„Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub*

*do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu."*;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis."* (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Cześć tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu."*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *„W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.";*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu*

*rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, https://orzecznia.nsa.gov.pl).”*;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna*

*znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)"* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 sierpnia 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 709/24 (opubl. CBOSA), w którym Sąd stwierdził, że: *„(...) W części graficznej zaskarżonego planu miejscowego ustalono przeznaczenie dla terenu oznaczonego symbolem P/U-5 jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, jednakże w części tekstowej uchwały nie unormowano ustaleń szczegółowych dla terenu oznaczonego na rysunku planu ww. symbolem. Innymi słowy, część tekstowa zaskarżonego planu miejscowego nie zawiera norm prawa miejscowego, których próby uszczegółowienia dokonano w części graficznej planu miejscowego. Tym samym nie budzi wątpliwości, że zaskarżona uchwała w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-5 istotnie narusza zasady sporządzenia planu miejscowego. Konsekwencją powyższego musi być zaś wyeliminowanie z obrotu prawnego m.p.z.p. w opisanym zakresie. (...)"*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25.

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.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w części dotkniętej wadą prawną. Zważyć przy tym należy, iż ustalenia co do możliwości realizacji zabudowy, w tym poprzez określenie linii zabudowy, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w związku z dyspozycją § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia 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 późn. zm.), 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 przeciwerozyjnymi; 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 **1RZ i 2RZ,** co znajduje potwierdzenie w informacji z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, z której wynika, że część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **177/8** z obrębu Prażmów oraz części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **345/20** z obrębu Wola Prażmowska, jednostka ewidencyjna Prażmów, stanowi grunty orne klasy IIIb (RIIIb) oraz sady klasy III (S-RIIIb).

W ocenie organu nadzoru, 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.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 19 ust. 1 oraz § 21 ust. 3 uchwały, Rada Gminy Prażmów dopuściła realizację każdego rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej, tj. za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych, a także możliwość wydzielenia dróg wewnętrznych niezwiązanych z gospodarką rolną, **również w ramach gruntów rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.**

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że urządzenia infrastruktury technicznej, m.in. sieci elektroenergetyczne i gazowe, czy też 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.

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 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

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:

- 10 grudnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 242/18;
- 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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. Kmieciak: 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny 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 XXXII.381.2026 Rady Gminy Prażmów z 23 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Chosna, Prażmów, Dobrzenica, Wola Prażmowska – ETAP I,* w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/