



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 listopada 2025 r.

WP-I.4131.246.2025

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI.209.2025 Rady Gminy Prażmów z 30 października 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliń i Bronisławów”, w zakresie ustaleń:

- § 19;
- § 32 pkt 2 lit. f, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz nie więcej niż 3 kondygnacje nadziemne dla zabudowy usługowej (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 30 października 2025 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXI.209.2025 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliń i Bronisławów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 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 i art. 67 ust. 3 pkt 2 i pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 5 listopada 2025 r., za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP171782439), przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 5 listopada 2025 r. znak:

WO.0711.12.2025.UG, a także po raz drugi wraz z dokumentacją planistyczną 13 listopada 2025 r. przy piśmie tego samego organu z 6 listopada 2025 r. znak: WP.6721.15.2025.VT.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Prażmów zawiadomienia z 26 listopada 2025 r., znak: WP-I.4131.246.2025.

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

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

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie

wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie skoro pismami z **4 lipca 2023 r.** i **31 lipca 2023 r.**, 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 na podstawie uchwały Nr XLIX.576.2023 z **27 stycznia 2023 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Należy przy tym zauważyć, że organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcia nadzorcze z:

- **3 stycznia 2024 r.**, znak: WNP-I.4131.267.2023, stwierdzające nieważność uchwały Nr LX.734.2023 Rady Gminy Prażmów z 23 listopada 2023 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowości Uwielin i Bronisławów*”, w zakresie m.in. ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U, z uwagi na sformułowanie ustaleń sprzecznych z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, przyjętego uchwałą Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r., zmienioną uchwałą Nr XXXII.291.2017 z 1 czerwca 2017 r., zwanego dalej „*Studium*”;
- **23 kwietnia 2024 r.**, znak: WNP-I.4131.69.2024, stwierdzające w całości nieważność uchwały Nr LXIV.793.2024 Rady Gminy Prażmów z 13 marca 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwielin i Bronisławów*”, również z uwagi na sformułowanie ustaleń sprzecznych z ustaleniami Studium.

Powyższe oznacza, iż organy Gminy Prażmów miały możliwość zastosowania art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu doprowadzenia do spełnienia m.in. wymogów: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Tymczasem dokonując analizy przedmiotowej uchwały ponownie stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium. Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4

ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

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

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

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

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, rysunek w skali 1:10 000, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1MNU**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej**, określone symbolem **MN**.

Z części tekstowej Studium stanowiącej „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów*”, str. 17, wynika, że dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **MN**, ustalono m.in. maksymalną wysokość zabudowy „*do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe; wyjątek stanowią hotele i pensjonaty gdzie dopuszcza się 3 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe*”, **podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 32 pkt 2 lit. f uchwały, dla terenu 1MNU, maksymalna wysokość zabudowy określona została jako: „nie większa**

niż 12 metrów i nie więcej niż 2 kondygnacje nadziemne ostatnie poddasze dla zabudowy mieszkaniowej oraz nie więcej niż **3 kondygnacje nadziemne dla zabudowy usługowej**”.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 3 pkt 16, pkt 17 i pkt 18 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez:

- kondygnację należy rozumieć „*poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne*”;
- kondygnację podziemną należy rozumieć „*kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację*”;
- kondygnację nadziemną należy rozumieć „*każdą kondygnację niebędącą kondygnacją podziemną*”.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wskazuje, że w Studium określono maksymalną wysokość zabudowy „do 2 kondygnacji”, co oznacza, zarówno kondygnacje podziemne, jak i kondygnacje nadziemne.

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

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Prażmów z 27 listopada 2025 r. znak: WP.6721.15.2025.VT, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie organu nadzoru o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 listopada 2025 r. znak: WP-I.4131.246.2025, w którym stwierdzono, iż: „Informuję, że w wyżej wymienionej uchwale na terenie oznaczonym symbolem 1MNU obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów (...) wskazuje teren zabudowy mieszkaniowej (MN). Zgodnie z zapisami Studium pkt. 3.2.1. „podstawowym przeznaczeniem terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Dopuszcza się usługi zapewniające obsługę mieszkańców, o ile zostaną zachowane zasady ład przestrzennego i brak kolizji pomiędzy różnym sposobem zagospodarowania. Dopuszcza się realizację hoteli i pensjonatów głównie we wsi Krępa. (...) WSKAŹNIKI: Maksymalna wysokość zabudowy: do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe; wyjątek stanowią hotele i pensjonaty gdzie dopuszcza się 3 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe. (...).”.

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

W związku z powyższym Rada Gminy Prażmów ustalając maksymalną wysokość zabudowy określoną w tym przypadku za pomocą liczby kondygnacji nadziemnych dla terenu 1MNU, nie miała możliwości uwzględnienia w planie miejscowym ww. ustaleń Studium, które zostały wyeliminowane z obrotu prawnego.

W powyżej wskazanym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 20/23, stwierdzono, iż: „(...) Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie przenosząc obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno skonkretyzować ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je określać. Natomiast brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt zabudowy terenów usługowych powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role. W realiach badanej sprawy nie istniały przeszkody, aby wskaźniki zabudowy wyznaczyć dla zróżnicowanego rodzaju zabudowy ujętej w studium i określić te parametry

w wartościach umożliwiając w przyszłości. Zapis „dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów” niewątpliwie ma charakter nieobowiązkowych zaleceń. Studium powinno zawierać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne dla zabudowy, co należałoby traktować jako główne wytyczne, które należy stosować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bowiem są to niezbędne elementy istotne i konieczne do spełnienia wymogów zawartych w § 6 pkt 2 rozporządzenia w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p.. Wobec powyższego zasadny okazał się zarzut organu nadzorczego, iż Rada Gminy Prażmów, dopuściła się naruszenia § 6 pkt 2 rozporządzenia w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. (...) zaskarżona uchwała Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, nie jest nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchylającym akt podjęty przez Gminę w dniu 23 września 2014 r. Nr L/400/2014 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów. Nie jest to nowe Studium, lecz uchwała zmieniająca ten akt. Ujednolicony tekst studium przyjętego uchwałą nr L/400/2021 Rady Gminy Prażmów z dnia 23 września 2014 r. zmienionego uchwałą nr XXXII/291/2017 Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r. zaskarżonego aktu nie jest „jednolitym tekstem”, a ujednoliconą formą projektu studium, o której mowa w § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 18, poz. 1233). Fakt, że ujednolicona forma projektu studium stanowi załącznik do uchwały w przedmiocie zmiany studium nie oznacza, że uchwała zmieniająca studium w istocie rzeczy stanowi akt ponownego uchwalenia całego studium. Cały czas, jak wynika z § 8 ust. 2 z rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 18, poz. 1233), mamy bowiem do czynienia z projektem zmiany studium, przedstawianym dla lepszej czytelności dokonywanych zmian w formie ujednoliconego projektu studium, w którym dokonuje się wyróżnienia projektowanych zmian (por. wyrok NSA 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 265/15). Należy zauważyć, że ratio legis § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów. Chodzi zatem o to, aby osoba zainteresowana mogła zorientować się na podstawie wyłożonego do publicznego wglądu ujednoliconego tekstu studium, jak dotychczas brzmiały postanowienia studium oraz czy i jakiej mają one ulec zmianie. W konsekwencji osoba zainteresowana może dokonać oceny, czy i jaki wpływ zmiana studium może wywrzeć na jej prawa [i obowiązki (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., II OSK 2727/12; wyrok NSA z dnia 25 czerwca

2014 r., II OSK 169/13). W konsekwencji taka ujednolicona forma projektu studium, stosownie do § 8 ust. 3 wskazanego wyżej rozporządzenia, stanowi załącznik do uchwały zmieniającej studium, co w dalszym ciągu stanowi gwarancję czytelności dokonywanych zmian, ale nie oznacza, że doszło do ponownego uchwalenia całego studium (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 265/15). Brak prawidłowo określonych kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów a także określonych minimalnie i maksymalnie parametrów i wskaźników urbanistycznych stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy u.p.z.p., co z kolei oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania Studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy u.p.z.p. Studium zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego, a od podjęcia zaskarżonej uchwały upłynął rok, to zgodnie z brzmieniem art. 94 ust. 1 u.s.g., nie można stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, co miało miejsce w niniejszej sprawie, zatem Sąd - na podstawie art. 94 ust. 1 u.s.g. w zw. żart. 147 § 1 p.p.s.a, orzekł o jej niezgodności z prawem. Mając powyższe na uwadze sąd w punkcie I orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punktor trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych”.

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

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

W judykaturze wskazuje się, iż przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium” (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).*

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

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

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

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

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

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

W myśl wspomnianego **art. 27** ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Redakcja tego przepisu oznacza, że rada gminy **modyfikuje jedynie**

część rozstrzygnąć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian.

Charakter studium, jako pewnego zbioru dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego w gminie, przesądza o konieczności objęcia jego postanowieniami całego obszaru gminy. Nie wyklucza jednakże możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian studium) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru gminy, przy zastrzeżeniu, że zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami (pod: T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz do art. 9 ustawy, Zakamycze, 2004.). Zmiana studium może dotyczyć więc przedmiotowo węższego zakresu, nie obejmując pełnego zakresu przedmiotowego studium. Zmiana studium jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści studium, określonych przedmiotowo w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana ta niejednokrotnie dotyczyć będzie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany studium węższy od granic administracyjnych gminy. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, **uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany studium może również uściślić zakres przedmiotowy zmiany studium.** Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany studium wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on co prawda sytuacje, w których konieczność zmiany studium następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 11 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego studium.

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

Należy przy tym zauważyć, iż organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium, musi obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani

wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy, zawierać wszystkie wymagane przez ustawodawcę ustalenia, wykonane według określonych, także w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o p.z.p., standardów, a nadto musi być spójne wewnątrz, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.

Jak wskazano w tezie 5 do art. 9 komentarza do ustawy o p.z.p. pod red. Niewiadomskiego, 2019, wyd. 11, publ. Legalis: „*Studium pełni trzy podstawowe funkcje. Przede wszystkim jest aktem polityki przestrzennej gminy i stąd wynika jego funkcja polegająca na określaniu założeń polityki rozwoju przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Drugą istotną funkcją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest koordynacja ustaleń planów miejscowych. Studium obejmuje cały obszar gminy i zawiera wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy jako całości. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów części gminy, ale przy ich sporządzaniu obowiązuje zasada zgodności planu ze studium. (...)”.*

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

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

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

Powyższe wynika również z jednoznacznego stanowiska judykatury. Jak wskazał w swym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 169/13 „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w pełni podziela powyższe stanowisko i dlatego nie zgodził się z wyrażoną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oceną uchwały z 14 marca 2012 r. Koncentruje się ona wszak tylko na tym, że przyjęty w niej zakres zmiany studium jasno wynika z załączonych do niej załączników tekstowego i graficznego, **pomija natomiast tę treść studium, którą zmianie poddano**. Z tego względu nie może mieć decydującego znaczenia to, że w rozdziale 1.1. części tekstowej studium sprecyzowano, iż uchwała z 14 marca 2012 r. modyfikuje studium jedynie w części dotyczącej obszaru wsi Ścięgny, a w rozdziale 10 opisano wprowadzone zmianą uwarunkowania i kierunki zagospodarowania tego obszaru. **Tekst ten nie daje wszak żadnej odpowiedzi na zasadnicze pytanie o to, jak te uwarunkowania i kierunki przedstawiały się dotychczas, tj. jak określało je studium przed zmianą.** Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł tego problemu konstatując, że te dotychczasowe treści zostały uzupełnione, co spowodowało, iż nie trzeba było dokonywać żadnych skreśleń w rozpatrywanej materii. Tymczasem uwidocznienie tego rodzaju uszczegółowienia czy rozwinięcia studium, bez jednoczesnego ukazania punktu wyjściowego tych zabiegów, czyli tego brzmienia studium, które zostało później uzupełnione, wyklucza skonfrontowanie obu wersji studium ze sobą i stwierdzenie, na czym ta zmiana w rzeczywistości polega. **Tekst ujednolicony studium nie może być przecież utożsamiany z jego tekstem jednolitym, czyli przybrać formę jednego zwartego tekstu, w brzmieniu uwzględniającym wszelkie modyfikacje, jakie w nim zaszły od chwili uchwalenia. Musi on więc obejmować zarówno tekst zmieniany, jak i tekst zmian, który powinien być dodatkowo wyróżniony z zastosowaniem takiej metody redakcyjnej, która pozwoli ten cel osiągnąć.**

Spostrzeżenie to dotyczy również części graficznej studium, która, w świetle przywołanego w ramach podstaw kasacyjnych § 7 pkt 5 rozporządzenia, **powinna zawierać przejrzyste i czytelne oznaczenia graficzne. Ona także winna odzwierciedlić zmianę studium, tj. zobrazować nie tylko to, jakie tereny zostały objęte zmianą i jakie będzie ich obecne przeznaczenie, ale i to, jakie rozwiązania w tej materii przewidywało studium przed zmianą.** Nie zawsze będzie to zadaniem prostym, lecz rzeczą osób sporządzających projekt zmiany studium, mających wszak szczególne kwalifikacje, jest dobór adekwatnej metody pozwalającej na przedstawienie tych kwestii na rysunku. Przepisy prawa nie wprowadzają w tym zakresie żadnych ograniczeń, dopuszczając np. możliwość sporządzenia dwóch map wskazujących stan sprzed zmiany i po zmianie, z wyodrębnieniem terenów, które zostały tymi zmianami objęte, **co umożliwiłoby każdej osobie zainteresowanej dokonanie niezbędnych porównań i wyciągnięcie wniosków co do tego, jak różnić się będzie nowe przeznaczenie danego terenu w stosunku do przeznaczenia dotychczasowego. Warunku tego nie spełnia część graficzna**

studium, w której poprzestano na barwnym odznaczeniu na mapie obszaru objętego zmianami i na wskazaniu za pomocą kolorowych symboli opisanych w legendzie mapy aktualnych uwarunkowań i kierunków zagospodarowania poszczególnych terenów znajdujących się na tym obszarze.

Nietrafna jest zatem ocena Sądu pierwszej instancji, która eksponuje tę właśnie okoliczność.

Sąd pierwszej instancji niezasadnie wytknął przy tym stronie skarżącej, że kwestionuje studium w części, której nie dotyczyła zmiana przeprowadzona uchwałą z 14 marca 2012 r. **Nawiązanie do tej części, a zwłaszcza do wcześniejszej treści studium, jest wszak niezbędne do tego, by zestawień ze sobą różne wersje studium, a co za tym idzie ustalić, czy zmiana studium jest czytelna i daje się właściwie wyodrębnić na tle jego postanowień, tak tych modyfikowanych, jak i tych pozostających bez zmian.** Nie może mieć zarazem znaczenia to, że wcześniejsze zmiany studium, które nie były ani podważane przez organ nadzoru, ani zaskarżone do sądu administracyjnego, uchwalane były w taki sposób, jak uchwała z 14 marca 2012 r. **Jak słusznie uznał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 14 marca 2013 r., ewentualne wadliwości poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.”.**

Na uwagę zasługuje tu również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 16 stycznia 2018 r. w sprawie sygn. akt I SA/Op 1/18, z którego wynika, że: „**W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na okoliczność, że przedmiotowa uchwała jest zmianą studium przyjętego przez Radę Gminy Popielów w 2015 r., pomimo, że w uchwale zmieniającej nie przywołano ani daty podjęcia uchwały w sprawie przyjęcia studium (w 2015 r.), ani jej numeru.** W kontrolowanej uchwale stwierdzono jedynie, że zmienia się studium i jest to "edycja 2017". Jednakże w przedstawionych okolicznościach tej sprawy jest bezsporne, że uchwała z dnia 28 września 2017 r., Nr XXVII/232/2017, dotyczy zmiany studium. **Mając zatem na względzie, że kontrolowana uchwała jest jedynie zmianą studium, należy wskazać, iż wprowadzona aktualizacja winna zostać wyróżniona na tle dotychczas obowiązującej treści części tekstowej studium.** Podobnie, załącznik graficzny powinien zawierać naniesione granice obszaru objętego zmianą studium. Zgodnie z regulacją wynikającą z art. 9 ust. 3a, art. 12 ust. 1 (zdanie drugie) u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia, zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegająca na jego uzupełnieniu o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.p.z.p., winna zawierać załączniki do uchwały jednoznacznie obrazujące zmiany dokonane w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoliconą formę tekstu studium i rysunku studium. **Natomiast w kontrolowanej uchwale zmieniającej brak jest wskazania jakie zapisy studium podlegają zmianie i w jakim zakresie.** Co istotne, uchwała zmieniająca w § 1 ust. 1 jest powtórzeniem tytułu "uchwała się zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

przestrzennego Gminy Popielów - edycja 2017", a jej treść zawarta została w załączniku nr 1 obejmującym: Dział I Część archiwalna - Uwarunkowania 2015 r.; Dział II Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Przy czym - co należy podkreślić - zmiany nie zostały wyszczególnione w stosunku do pierwotnego studium w taki sposób, aby było możliwe odczytanie, która treść stanowi zmianę istniejącej już uchwały. Brak jest ujednoliconej formy z wyróżnieniem zmiany, a zatem Gmina nie dostosowała się do wymogu, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia MI. Wprowadzona aktualizacja uchwałą zmieniającą winna zostać wyróżniona na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium, a tego zabrakło w kontrolowanej uchwale. Zdaniem Sądu, zasadnie Wojewoda stwierdził, że dokonanie zmiany treści studium oraz rysunku studium bez prawidłowego oznaczenia dokonanych zmian w stosunku do treści pierwotnej studium stanowi istotne naruszenia zasad sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tej sprawie nie określono dokonywanych zmian w tekście oraz nie oznaczono granic obszaru objętych zmianą rysunku studium, ani nie wskazano, jakie zapisy podlegają zmianie, w jakim zakresie (np. przez dodanie, skreślenie, modyfikację), jak i brak jest ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem zmiany. Zatem poprzez odstąpienie od opisanych wyżej wymogów doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania kontrolowanej uchwały (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Raz jeszcze zaakcentować przyjdzie, że skoro przedmiotowa uchwała jest jedynie zmianą studium, to należało wskazać wprowadzoną aktualizację poprzez wyróżnienie na tle dotychczasowo obowiązującej treści części tekstowej studium."

Poglądy zbieżne z ww. zostały również zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 marca 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2727/12, w którym Sąd stwierdził, że: „W zakresie naruszenia trybu sporządzania zmiany studium, NSA w pełni podziela ustalenia WSA, iż Rada Gminy nie dokonała wyłożenia do publicznego wglądu formy ujednoliconej tego aktu tj. takiej, która pozwoliłaby na proste zorientowanie się przede wszystkim przez zainteresowanych mieszkańców gminy w jakim kierunku zmięrzają planowane zmiany i czy oraz w jakim zakresie mogą wpływać na ich prawa lub obowiązki. NSA podkreśla, iż wprowadzenie studium nie jest aktem prawa miejscowego, jednakże jego zapisy wywierają zasadniczy wpływ na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które są aktami prawa miejscowego, a więc źródłami powszechnie obowiązującego prawa na danym terenie - patrz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Szczególna uwaga musi więc zostać poświęcona właściwej prezentacji planowanych zmian, jakie gmina chce wprowadzić do studium. Istotne jest, aby zainteresowana osoba o przeciętnych umiejętnościach analitycznych potrafiła bez większych trudności zorientować się jak dotychczas brzmiały konkretne zapisy studium i jak mają zostać zmienione. W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, iż Sąd

pierwszej instancji zasadnie odwołał się do ratio legis regulacji § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, **którym jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów.** Najpełniej tę zasadę zrealizuje zatem przygotowanie klarownego tekstu jednolitego, obejmującego przedstawienie dotychczasowego brzmienia studium (przed zmianą) i nanoszonych modyfikacji, przy czym technik takiego "wyodrębnienia" kształtu zapisów studium przed i po zmianie - jak wskazał WSA - jest kilka. Nie spełnia tego wymogu przedstawienie tekstu studium uwzględniającego jedynie modyfikacje wprowadzone uchwałą zmieniającą, bowiem może to utrudnić odczytanie kierunku projektowanych zmian dla osób tym zainteresowanych. Tym samym wskazać należy, że zmiana studium powinna obejmować załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoliconą formę tekstu studium. **Szczególna staranność winna być przy tym dołożona dla klarownego przedstawienia projektowanych zmian (jakie zapisy podlegają zmianie i w jakim zakresie).** Nie jest w ocenie NSA właściwe przedstawianie projektowanych zmian poprzez sieć odesłań do wcześniejszych. **Bez znaczenia dla sprawy jest to, iż wcześniejsze zmiany studium (niezaskarżone do sądu administracyjnego), uchwalane były w ten sam sposób. Ewentualne wadliwości w trakcie poprzednich procedur nie mogą uzasadniać dalszego trwania w błędzie organu gminy w kolejnych postępowaniach.**

Na konieczność zachowania pełnej spójności przyjmowanych rozwiązań przestrzennych, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy kolejnych zmianach studium wskazywał także m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 20 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gd 609/18 stwierdzając, iż: „Ponadto, z analizy części graficznej studium zarówno w zakresie załącznika nr 2 i nr 2A, wynika, że na niezmieniony graficznie obszar "terenów rolniczych związanych z lokalizacją elektrowni wiatrowych – wyłączonych z zabudowy mieszkaniowej" naniesiono jednocześnie oznaczenia w postaci brązowych ukośnych linii, którym przypisano przeznaczenie "na cele mieszkalnictwa, usług nieprodukcyjnych, rekreacji i obsługi turystyki". W ten sposób naruszono jeden z wymogów obowiązujących przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określonych w przepisie § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem, który stanowi, że przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W zaskarżonej uchwale to powiązanie zostało zaburzone, albowiem pomimo przewidzianej w części tekstowej zmiany studium korekty granic terenów rolniczych z wyłączeniem zabudowy mieszkaniowej w celu wprowadzenia na części obszaru działek nr (...) i (...) nowego przeznaczenia mieszkaniowego i usług towarzyszących,

na rysunkach studium zamiaru tego nie uwidoczniiono. Doprowadziło to, po pierwsze, do braku spójności pomiędzy częścią tekstową i rysunkową zaskarżonej uchwały, co należało zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania studium, albowiem uniemożliwia prawidłowe odkodowanie normy prawnej, która winna być w danej sprawie zastosowana przy realizacji studium. Spowodowało to również niedopuszczalne, z punktu widzenia wymogów praworządności, nakładanie się na obszarze działek nr (...) i (...) funkcji wzajemnie wykluczających się. Na terenach rolniczych, oznaczonych liniami w kolorze fioletowym, wyłączono bowiem zabudowę mieszkaniową, a na nachodzących na nie terenach oznaczonych liniami ukośnymi w kolorze brązowym przewidziano jako wiodącą funkcję zabudowy mieszkaniowej, w ramach której umożliwiono realizację planów inwestycyjnych przedsiębiorstwa obejmujących budowę osiedla mieszkaniowego. Wskazać należy, że dopuszczalne jest, z punktu widzenia obowiązującego prawa, określenie w studium, jak i w planie miejscowym, takiego przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2013 r., II OSK 2478/12, z dnia 23 lutego 2012 r., II OSK 2551/11, dostępne na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Natomiast wieloznaczne, poprzez wprowadzenie funkcji wzajemnie wykluczających się, oznaczenie na rysunku studium terenów działek nr (...) i (...) zostało wprowadzone bez zachowania reguł przyzwoitej legislacji, co prowadzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju ustalenia powodują nieczytelność studium, które w myśl art. 9 ust. 4 PlanZagospU, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, a zgodność z jego postanowieniami warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (art. 20 ust. 1 PlanZagospU). Jasność i spójność postanowień studium jest niezbędna zatem dla realizacji zasady pewności prawa rozumianej jako zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne.”.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Rady Gminy Prażmów Nr XXI.209.2025 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliny i Bronisławów”, podjęta została **30 października 2025 r.**

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

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

Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu uchwały Nr XXI.209.2025 Rady Gminy Prażmów z 30 października 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliń i Bronisławów”, ustalenia zawarte na str. 15 części tekstowej Studium, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, nie obowiązywały, bowiem nie mogły one wywoływać żadnych skutków prawnych.

Przedmiotowe orzeczenie uzyskało prawomocność 23 listopada 2023 r., co zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podczas rozmowy telefonicznej przeprowadzonej 22 kwietnia 2024 r., co oznacza, że w dacie podjęcia uchwały Nr XXI.209.2025, ww. ustalenia nie obowiązywały.

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

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

ustaleń pierwotnej uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”.

Należy przy tym zauważyć, że częściowe (pojedyncze) zmiany studium podlegają wyróżnieniu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Powyższe oznacza, że podstawą ustaleń zmiany studium stanowi pierwotna uchwała w przedmiocie uchwalenia studium, w zakresie, której na mocy wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie planu miejscowego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliń i Bronisławów, stwierdzono jej nieważność w części. Ustalenia te z wyłączeniem faktycznych zmian, jakie wynikają z uchwały z 1 czerwca 2017 r., mają swoje źródło w pierwotnym brzmieniu studium, które 23 listopada 2023 r., przestały obowiązywać, a tym samym nie mogły stanowić podstawy prawnej do ustalania dowolnych parametrów i wskaźników urbanistycznych w planie miejscowym, a także dopuszczania na terenie całej gminy realizacji inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu.

Konsekwencją tego stanu dla gminy jest brak podstawy do możliwości stosowania ustalenia zawartego na str. 15 części tekstowej Studium, stanowiącej „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów*”, w brzmieniu: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych”, przy ustalaniu przeznaczenia, parametrów i wskaźników w planach miejscowych.

Biorąc pod uwagę fakt, że zakres zmiany studium nie obejmował obrębów Uwieliń i Bronisławów, stwierdzić należy, że ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego określone zostały, a tym samym wynikają, z uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, podczas gdy ustalenia ww. części studium, a tym samym następnych ustaleń z niego wynikających, w związku z przytoczonym powyżej wyrokiem, przestały obowiązywać. Przedmiotowy plan miejscowy został więc oparty na ustaleniach wynikających z ustaleń Studium, które objęte zostały stwierdzeniem nieważności przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

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

W podjętej uchwale w sprawie planu miejscowego **ustalono maksymalną liczbę kondygnacji nadziemnych dla terenu 1MNU, z naruszeniem ustaleń Studium**, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

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

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;

- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 11 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).

Tymczasem z treści § 19 uchwały, wynika, że: „*Dopuszcza się wydzielenie na terenie oznaczonym symbolem U dróg wewnętrznych o szerokości nie mniejszej niż 8m.*”, **podczas gdy zgodnie pozostałymi ustaleniami uchwały, a także z rysunkiem planu miejscowego, w obszarze objętym planem brak terenu oznaczonego symbolem U.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej a rysunkiem planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.*”.

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 znajduje potwierdzenie również w ramach ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią 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, 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 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 418919);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- 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, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Część 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 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 podkreślić, że **ewidentna wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową a częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części**. W tym przypadku powyższe sprzeczności, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, 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 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 XXI.209.2025 Rady Gminy Prażmów z 30 października 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Uwieliny i Bronisławów”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia

nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/