



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.75.2026

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI.278.2026 Rady Gminy Prażmów z 25 lutego 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kędzierówka, Gabryelin, Wola Wągrodzka, Zadębie, Błonie, Dobrzenica – ETAP I”, w części dotyczącej ustaleń § 13 ust. 3, w zakresie w jakim nie odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1WS.

Uzasadnienie

Na sesji 25 lutego 2026 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXVI.278.2026 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kędzierówka, Gabryelin, Wola Wągrodzka, Zadębie, Błonie, Dobrzenica – 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 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Przedmiotową uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 marca 2026 r. (identyfikator poświadczenia ePUAP-UPP177725654), przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 3 marca 2026 r., znak: WO.0711.2.2026.UG, a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 3 marca 2026 r., znak: WP.6721.7.2025.VT (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 9 marca 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 31 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.75.2026.

Organ nadzoru wskazuje, że 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.

Należy wskazać, że skoro pismami z **7 maja 2024 r.** oraz 2 lipca 2024 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 LV.673.2023 z **28 czerwca 2023 r.**, zmienionej uchwałą Nr XX.186.2025 z 25 września 2025 r., **to zastosowanie w przedmiotowej 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 obowiązek zastosowania przepisu 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.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 3, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”.

Konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 3, pkt 8 i pkt 10 rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, że: ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, ustalenia dotyczące sposobów

zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, zaś szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, stwierdzono, iż przy jej podjęciu doszło zarówno do powstania wykluczających się ustaleń części tekstowej z częścią graficzną uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 3, pkt 8 i pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również do naruszenia przepisów odrębnych z zakresu ochrony przyrody, w tym m.in. art. 24 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, z późn. zm.), a także przepisów rozporządzenia Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego z 2007 r. Nr 42, poz. 870, z późn. zm.).

Jak wynika bowiem z ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zawartych w **§ 13 ust. 3** uchwały: „3. Część obszaru planu położona jest w strefie ochrony urbanistycznej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (tereny oznaczone symbolem 4MN-U, 3RN, IL).”, **podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 5, w strefie ochrony urbanistycznej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu usytuowany jest również teren oznaczony symbolem 1WS.**

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że organy Gminy Prażmów wskazały w § 13 ust. 3 uchwały, wszystkie jednostki terenowe przedstawione na załączniku Nr 5 do przedmiotowej uchwały, z wyjątkiem terenu wód powierzchniowych śródlądowych, określonego symbolem 1WS, który zgodnie z oznaczeniem *Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu strefa ochrony urbanistycznej*, zamieszczonym na tym samym rysunku planu, również znajduje się w jego granicach.

Tymczasem 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, co potwierdzają również ustalenia § 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt

- II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: „*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 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);
 - 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, w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXII/448/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 29 czerwca 2023 r.

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 przyszyły 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 zarówno ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, jak również brak wypełnienia norm wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 3, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 3, pkt 8 i pkt 10 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. **W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

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, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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. 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 XXVI.278.2026 Rady Gminy Prażmów z 25 lutego 2026 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Kędzierówka, Gabryelin, Wola Wągodzka, Zadębie, Błonie, Dobrzenica – 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/