



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 01 lipca 2026 r.

WP-I.4131.161.2026

### Rada Gminy Prażmów

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIX.349.2026 Rady Gminy Prażmów z 28 maja 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Ustanów, Uwielin, Krupia Wólka, Gabryelin, Nowy Prażmów, Nowe Wągradno, Biały Ług – ETAP I*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 19 ust. 2;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2U.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 28 maja 2026 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXIX.349.2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Ustanów, Uwielin, Krupia Wólka, Gabryelin, Nowy Prażmów, Nowe Wągradno, Biały Ług – 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 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 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 czerwca 2026 r. (identyfikator poświadczenia ePUAP-UPP180813363), przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 3 czerwca 2026 r., znak: WO.0711.5.2026.UG, a także, po raz drugi, wraz dokumentacją prac planistycznych, przy

piśmie tego samego organu z 2 czerwca 2026 r., znak: WP.6721.1.2026.VT (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 8 czerwca 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 18 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.161.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że skoro Rada Gminy Prażmów zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr LXVI.822.2024 z **25 kwietnia 2024 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Jednocześnie należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2 i ust. 3, w brzmieniu: „***2. Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*** 3. ***Do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustawy zmienianej w art. 15, art. 19 oraz w art. 12 ustawy zmienianej w art. 37 odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.***”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „***1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 4, w brzmieniu: „***3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie***

*lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie** lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Prażmów uchwały końcowej), co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego 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., wraz z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 września 2023 r. sygn. akt VII SA/Wa 20/23, zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. 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). Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **2U**, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony symbolem 2U, stosownie do dyspozycji § 31 pkt 1 uchwały, stanowi **zabudowę usługową**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Zgodnie z częścią graficzną Studium sporządzoną w skali 1:10 000, stanowiącą „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, ww. teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 2U, w Studium znajduje się w **obszarze funkcjonalnym**, określonym jako **MN – TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ**.

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Części II pn. „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów” dotyczących obszaru funkcjonalnego MN, wynika, że:

- „(...) W Studium wyznaczono obszary inwestycyjne o następujących dominujących funkcjach:
  - **TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ (MN)** – obejmujące tereny istniejącej i planowanej zabudowy. Są to tereny zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej, uzupełniające istniejącą zabudowę mieszkaniową jednorodziną. (...)” (vide str. 13);
- „(...) 3.2.1. **Tereny zabudowy mieszkaniowej (MN) (...) 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. (...) zalecana wielkość działki budowlanej: 1200 m<sup>2</sup> dla zabudowy wolnostojącej, 700 m<sup>2</sup> dla zabudowy bliźniaczej; 1500 m<sup>2</sup> dla działek położonych w WOChK; (...) **minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 50 %, z wyjątkiem terenów położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i potencjalnie zagrożonych podtopieniami gdzie obowiązuje 70 % PBC;**” (vide str. 17).

Powyższe ustalenia, znajdują swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Prażmów, zawartych w piśmie z 19 czerwca 2026 r., znak: WP.6721.1.2026.VT, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie organu nadzoru o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4130.161.2026, w którym stwierdzono, że: „(...) na terenie oznaczonym symbolem 2U obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów (uchwała Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z dnia 23 września 2014 r.) wskazuje teren zabudowy mieszkaniowej (MN). (...) WSKAŹNIKI (...) minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 50 %, z wyjątkiem terenów położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i potencjalnie zagrożonych podtopieniami gdzie obowiązuje 70 % PBC. (...)”.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że **teren oznaczony symbolem 2U położony jest w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu**, co znajduje

potwierdzenie zarówno w ustaleniach § 11 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „**Część obszaru planu położona jest w otulinie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz w strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (tereny oznaczone symbolem 1U, 2U, 3U).**”, jak również na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały. Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej planu miejscowego, zawartych w § 31 pkt 2 lit. d uchwały, określono: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 2U ustala się: (...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż 0,5**”.*

W kontekście powyższego, wskazane ustalenia planu miejscowego, w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie nie mniejszym niż 50%, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U, pozostają w sprzeczności z zapisami Studium, w którym określono ten wskaźnik na poziomie 70%.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium.** Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Prażmów. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, z treści § 19 ust. 2 uchwały, wynika, że: „*Sieci infrastruktury technicznej należy lokalizować na **terenach dróg** zgodnie z przepisami odrębnymi.*”, **podczas gdy zgodnie z pozostałymi ustaleniami planu miejscowego, a także z jego rysunkiem, w obszarze objętym planem brak terenów przeznaczonych pod drogi.**

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że Rada Gminy Prażmów w ramach § 5 pkt 1 uchwały, ustaliła, że: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi;*”.

Powyższe oznacza, że organy Gminy Prażmów zdefiniowały pojęcie *terenu*, który winien posiadać określone przeznaczenie i zostać wydzielony na rysunku planu miejscowego liniami rozgraniczającymi. Tymczasem, zarówno z ustaleń części tekstowej uchwały, jak również z jej części graficznej, wynika, że w obszarze objętym planem brak terenów przeznaczonych pod drogi.

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);
  - 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 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 powyższa sprzeczność, skutkuje 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, 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. 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 stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX.349.2026 Rady Gminy Prażmów z 28 maja 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Ustanów, Uwielin, Krupia Wólka, Gabryelin, Nowy Prażmów, Nowe Wągradno, Biały Ług – 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/