WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.225.2026

Rada Gminy Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII.379.2026 Rady Gminy Prażmów z 23 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Nowy Prażmów, Ustanów, Wągrodno – ETAP I*, w zakresie ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6, w odniesieniu do sformułowania: *„(...), terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym (...)”*;
- § 4 ust. 1 pkt 7;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MNU i 3MNU.

Uzasadnienie

Na sesji 23 lipca 2026 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXXII.379.2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Nowy Prażmów, Ustanów, Wągrodno – ETAP I.*

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 28 lipca 2026 r. (identyfikator poświadczenia ePUAP-UPP182270398), przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 28 lipca 2026 r., znak: WO.0711.7.2026.UG, a także, po raz drugi, wraz dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 29 lipca 2026 r., znak: WP.6721.19.2025.VT (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 3 sierpnia 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały organ nadzoru skierował do:

- Wójta Gminy Prażmów pismo z 7 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1018.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień do sprawy;
- Zarządu Województwa Mazowieckiego oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie pisma z 7 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1018.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie;
- Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.225.2026.

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

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Prażmów zainicjowała proces sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XLVII.551.2022 **z 5 grudnia 2022 r.**, zmienionej uchwałą Nr XXIII.232.2025 z 27 listopada 2025 r., zaś Wójt Gminy Prażmów pismem z **15 maja 2023 r.** oraz 22 sierpnia 2023 r. znak: URB.6721.20.2022, wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy przed wejściem 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. 15ust. 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 niezakończone 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 Sądy 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 uchwala 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).

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 terenów oznaczonych symbolami 2MNU i 3MNU, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że tereny oznaczone symbolami 2MNU i 3MNU, stosownie do dyspozycji § 33 pkt 1 uchwały, stanowią tereny przeznaczone pod **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą** i **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. tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami **2MNU i 3MNU**, w Studium znajdują się w **obszarze funkcjonalnym**, określonym w legendzie jako **UMW – *TERENY USŁUG I ZABUDOWY WIELORODZINNEJ.***

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

- *„(...) W Studium wyznaczono obszary inwestycyjne o następujących dominujących funkcjach:*
  *• TERENY USŁUG (**UMW**) – obejmujące obszary planowanego głównego centrum gminy oraz planowanych mniejszych centrów lokalnych. Są to głownie tereny usług i zabudowy wielorodzinnej. (...)”* (*vide* str. 13);
- *„(...) 3.2.1. **Tereny usług (UMW)** Podstawowym przeznaczeniem terenów są usługi oraz budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne.* Dopuszcza się realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym szeregowej. *(...) **WSKAŹNIKI** (...) **minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 40 %, z wyjątkiem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i podmokłych, gdzie obowiązuje 70 % PBC**.. (vide* str. 20 - 21).

Powyższe ustalenia, **znajdują swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Prażmów**, zawartych w piśmie z 11 sierpnia 2026 r., znak: WP.6721.19.2025.VT,

stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 7 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4130.1018.2026, w którym stwierdzono, że: *„(...) Na terenach oznaczonych symbolami 2MNU i 3 MNU obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów (uchwała Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r.) wskazuje tereny usług (UMW). (...) WSKAŹNIKI (...) minimalna powierzchnia biologicznie czynna (PBC): 40 %, z wyjątkiem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i podmokłych, gdzie obowiązuje 70 % PBC." (...)".*

Jednocześnie wskazać należy, że **organ nadzoru nie podziela stanowiska, zawartego w ww. piśmie Wójta Gminy Prażmów z 11 sierpnia 2026 r.**, z którego wynika, że: *„(...) Dla terenów oznaczonych w Studium symbolem UMW – tereny usług – ustalono jako zasadę minimalną powierzchnię biologicznie czynną (dalej: PBC) na poziomie 40%. Wartość 70% PBC nie została natomiast określona jako ogólny wskaźnik obowiązujący na wszystkich terenach UMW, lecz jako wyjątek od zasady odnoszący się wyłącznie do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej położonych w granicach obszarów chronionych (...). Przeznaczenie MNU ma charakter wielofunkcyjny i obejmuje zarówno zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, jak i usługi. Tym samym nie można utożsamiać terenów MNU z kategorią terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w przywołanym ustaleniu Studium dotyczącym szczególnego wskaźnika 70% PBC. Wprowadzenie w planie miejscowym możliwości łączenia funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznacza, że teren zachowuje wielofunkcyjny charakter odpowiadający kierunkowi UMW określonemu w Studium a przyjęty w planie miejscowym wskaźnik 60% PBC stanowi jednocześnie wyższy standard udziału PBC niż podstawowe minimum określone w Studium i pozostaje zgodny z kierunkiem kształtowania zagospodarowania terenów UMW, w ramach którego preferuje się realizację zabudowy z zielenią towarzyszącą. (...)"*, bowiem **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.

Ponadto, sam Wójt Gminy Prażmów w ww. piśmie stwierdził, iż przeznaczenie MNU *ma charakter wielofunkcyjny i obejmuje zarówno zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, jak i usługi*, **co powinno przesądzać o konieczności określenia wskaźnika dla funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej na poziomie określonym w Studium, jak dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, bądź poprzez rozdzielenie obu funkcji w ramach odrębnych jednostek terenowych.

Należy przy tym zauważyć, że z ustaleń zawartych w § 33 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 lit. a uchwały wynika, iż: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **2MNU, 3MNU** ustala się: 1) Przeznaczenie: - **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca**; - zabudowa usługowa. 2) **Przeznaczenia, o których mowa w pkt 1 mogą być realizowane oddzielnie lub łącznie.** 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) **na każdej działce budowlanej dopuszcza się realizację zabudowy w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalnego jednorodzinnego** i 1 budynku usługowego;”,* **co oznacza, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna może być realizowana niezależnie od zabudowy usługowej i może stanowić jedyny rodzaj zabudowy na poszczególnych działkach budowlanych.**

Kluczowym i niepodważalnym w niniejszej sprawie jest fakt, że **tereny oznaczone symbolami 2MNU i 3MNU położone są w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu**, co znajduje potwierdzenie zarówno w ustaleniach § 12 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *„**Część obszaru planu położona jest** w otulinie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz **w strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (teren oznaczony symbolem 2MNU, 3MNU**, 1WS).”*, jak również na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały.

Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej planu miejscowego, zawartych w § 33 pkt 3 lit. f uchwały, określono: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **2MNU, 3MNU** ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 60%**;”.*

W kontekście powyższego, wskazane ustalenia planu miejscowego, w zakresie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej na poziomie nie mniejszym niż 60%, w ramach terenów oznaczonych symbolami 2MNU i 3MNU, pozostają w sprzeczności z zapisami Studium, w którym określono ten wskaźnik na poziomie 70% w odniesieniu do klasy przeznaczenia określonej, jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

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.

Ponadto, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu*: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące (...) 5) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz <u>linii zabudowy</u> i gabarytów obiektów;";*
- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu <u>są ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalna linia zabudowy</u>;";*
- § 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„2) <u>nieprzekraczalnej linii zabudowy</u> – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej, zgodnie z rysunkiem planu;";*
- § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ustala się przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu zgodnie z rysunkiem planu: (...) 2) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – **MNU**;";*
- § 8 ust. 1 i ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. <u>Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu</u>.2. Wszelka nowa zabudowa na terenach, na których*

ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z przepisami dotyczącymi tych linii.”;

- § 20 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dopuszcza się wydzielenie na terenie oznaczonym symbolem MN, MNU, PU dróg wewnętrznych o szerokości nie mniejszej niż 8m..”;*
- § 22 ust. 1 i ust. 3 uchwały, w brzmieniu: *„1. Urządzenia infrastruktury technicznej lokalnej, mogą być realizowane na terenach oznaczonych symbolami MN, MNU, PU w sposób nie kolidujący z innymi ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.(...) 3. Dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny oznaczone symbolami MN, MNU, PU w szczególności w pasie terenu pomiędzy wyznaczoną w planie linią rozgraniczającą od strony drogi a nieprzekraczalną linią zabudowy.”;*
- § 33 pkt 1, pkt 2, pkt 3 lit. a, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, lit. g, lit, h, lit. i, lit. j, lit. k, lit. l oraz lit. m uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 2MNU, **3MNU** ustala się: 1) Przeznaczenie: - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca; - zabudowa usługowa. 2) Przeznaczenia, o których mowa w pkt 1 mogą być realizowane oddzielnie lub łącznie. 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) na każdej działce budowlanej dopuszcza się realizację zabudowy w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalnego jednorodzinnego i 1 budynku usługowego; (...) c) dopuszcza się realizację: - jednego budynku gospodarczego lub jednego budynku garażowego wolnostojącego, - sieci, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej; d) minimalna intensywność zabudowy nie mniejsza niż 0,01; e) maksymalna intensywność zabudowy nie większa niż 0,4; f) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 60%; g) maksymalna powierzchnia zabudowy nie większa niż 40% w stosunku do powierzchni działki budowlanej; h) maksymalna wysokość zabudowy z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów, maksymalnie 2 kondygnacje nadziemne, ostatnie poddasze; i) maksymalna wysokość zabudowy gospodarczej i garażowej nie większa niż 6 metrów, maksymalnie 1 kondygnacja nadziemna; j) zadaszenia zabudowy w formie dachów dwuspadowych lub wielospadowych o kącie nachylenia połaci dachowych do płaszczyzny przekroju poziomego budynku w przedziale 20°-45°; k) rodzaj i kolorystyka dachu – dachówka ceramiczna, blacho dachówka lub materiały dachówko podobne w kolorach: ceglastym i brązowym oraz odcieniach szarości z wykluczeniem kolorów jaskrawych; l) rodzaj materiałów wykończeniowych oraz kolorystyka elewacji – tynk, cegła, okładzina ceramiczna w kolorach: białym, kremowym, odcieniach szarości, drewno w kolorach naturalnych, kamień; m) ustala się minimalną liczbę*

miejsc do parkowania: - min. 2 miejsca do parkowania na jeden lokal mieszkalny, - min. 3 miejsca do parkowania na każde rozpoczęte 100m² powierzchni użytkowej usług..";

podczas gdy jednocześnie zgodnie z § 33 pkt 3 lit. b tej samej uchwały ustalono, że *na terenie oznaczonym symbolem 3MNU zakazuje się realizacji zabudowy*, co wynika również z rysunku planu miejscowego, z uwagi na brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach tego terenu.

W tym miejscu wskazać należy, że samo ustalenie w ramach § 33 pkt 3 lit. b uchwały, z którego wynika zakaz zabudowy na terenie 3MNU, nie zwalnia Rady Gminy Prażmów z obowiązku jednoznacznego ustalenia zasad zabudowy i zagospodarowania jednostki terenowej, przeznaczonej pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej. Tym bardziej, iż w ramach *warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,* nie rozróżniono, iż ustalenia w zakresie wskaźników m.in. kształtowania zabudowy dotyczą jedynie terenu 2MNU.

W tym przypadku, z **jednej strony** w ramach § 33 pkt 3 lit. b uchwały, **ustalono zakaz zabudowy i nie określono nieprzekraczalnej linii zabudowy** na terenie 3MNU, **z drugiej zaś strony m.in. w § 33 pkt 3 lit. a, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, lit. g, lit, h, lit. i oraz lit. j uchwały, dopuszczono lokalizowanie m.in. nowych budynków na tym terenie, poprzez ustalenie m.in. wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków, czy też geometrii dachu.**

Powyższe oznacza sformułowanie wykluczających się wzajemnie ustaleń planu miejscowego, a także sprzeczność z jego rysunkiem, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, na którym nie wyznaczono linii zabudowy. Co więcej, w ramach ustaleń zawartych w § 22 ust. 1 i ust. 3 uchwały, dopuszczono możliwość realizacji urządzeń infrastruktury technicznej na terenach MNU, a wiec również w granicach terenu 3MNU.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że termin *„zabudowa",* należy interpretować w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim w oparciu o przepis art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.). W myśl ww. przepisu, przez budowę należy rozumieć: *„(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;"*. Należy zaznaczyć, iż ustawodawca w ramach przepisu art. 3:

- pkt 1 ustawy Prawo budowalne zdecydował, iż przez pojęcie ***obiektu budowlanego*** należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;

- pkt 2 ustawy Prawo budowalne zdecydował, iż przez pojęcie ***budynku*** należy rozumieć takiego obiektu budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- pkt 3 ustawy Prawo budowalne zdecydował, iż przez pojęcie ***budowli*** należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 *„(...) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychyla się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.* ***W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego****. Przyznać należy zatem rację organowi*

nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjna zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane.”.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- budynków: minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Dodać również należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Należy również dodać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2026 r. poz.

300), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)”* (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Ponadto, jak wynika z § 55 ust. 1 i ust. 4 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”*, *„1. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. (...) 4. Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.”*.

Tymczasem **z powyższych ustaleń uchwały nie wynika jednoznacznie jakie faktycznie działania inwestycyjne na terenie 3MNU są dopuszczalne**, bowiem **z jednej strony** biorąc pod uwagę ustalone parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa m.in. w § 33 pkt 3 lit. d, lit. e, lit. h oraz lit. i uchwały, należy stwierdzić, iż **dopuszczono możliwość np. budowy nowego budynku**, **z drugiej zaś strony** nie wyznaczono na tym terenie nieprzekraczalnej linii zabudowy, co sugerować by mogło, iż w ramach tej jednostki redakcyjnej **nie przewiduje się możliwości realizacji budynków**. Co więcej, brak możliwości realizacji budynków na tym terenie potwierdzają zarówno ustalenia zawarte w § 33 pkt 3 lit. b uchwały, zgodnie z którymi na terenie 3MNU ustalono zakaz zabudowy, jak również wielkość oraz parametry geometryczne tego terenu, sugerujące brak faktycznej możliwości samodzielnego zagospodarowania terenu, jako zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej.

Innymi słowy skoro na terenie 3MNU nie przewiduje się lokalizacji budynków, co sugeruje brak ustalonej nieprzekraczalnej linii zabudowy, a także ustalenia zawarte w § 33 pkt 3 lit. b uchwały, to tym samym brak podstaw prawnych do określenia m.in. intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków, czy też geometrii dachu. Z kolei w przypadku dopuszczenia realizacji budynków, na co wskazywać by mogły ustalenia zawarte w § 33 pkt 3 lit. d, lit. e, lit. h, lit. i oraz lit. j uchwały, należało wyznaczyć np. nieprzekraczalną linię zabudowy na terenie 3MNU. Jednocześnie organ nadzoru przykładowo wskazuje, że w przypadku faktycznego zamiaru organów Gminy Prażmów wprowadzenia zakazu zabudowy na terenie 3MNU, dla tego terenu powinny zostać ustalone odrębne ustalenia, niezależnie od tych sformułowanych dla terenu 2MNU.

Sposób sformułowania ustaleń w zakresie zasad dla terenu 3MNU jest niejednoznaczny, bowiem **nie jest wiadomym, czy w ogóle, a jeżeli tak to w jakich granicach, możliwa jest realizacja m.in. nowej zabudowy, co w praktyce oznacza iż nie jest wiadomym, jakie faktycznie działania inwestycyjne na ww. terenie są dopuszczalne**.

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała **nie określa w jednoznaczny sposób zasad zabudowy i zagospodarowania dla terenu 3MNU**. Powyższe również oznacza, że rysunek planu w odniesieniu do tego terenu nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, ale przede wszystkim uchwała, w tym zakresie, narusza przepisy art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a, § 7 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązujące m.in. do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały, a także pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, 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. 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: *„Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 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.

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 tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że wykluczające się ustalenia części tekstowej uchwały, a także ewidentna sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową, a częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, a także wzajemnie wykluczające się ustalenia, w zakresie zasad zabudowy i zagospodarowania skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do całej jednostki terenowej 3MNU.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż do sformułowania wykluczających się wzajemnie ustaleń planu miejscowego, a także sprzeczności pomiędzy częścią tekstową planu a jego częścią graficzną, doszło także w ramach:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. **Plan zawiera ustalenia dotyczące**: (...) 6) granic i sposobów 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;",* **podczas gdy z pozostałych ustaleń planu miejscowego, w tym z jego rysunku wynika, iż obszar objęty planem nie zawiera ustaleń dotyczycących: terenów górniczych, a także obszarów**

szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym;

- § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„1. **Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu**: (...) 7) **granica krajobrazu priorytetowego**.”,* **podczas gdy z rysunku planu, stanowiącego załączniki: nr 1, nr 2 i nr 3 wynika, iż nie wyznaczono granic krajobrazu priorytetowego, poza tym obszar objęty przedmiotowym planem znajduje się poza granicami tych krajobrazów.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Prażmów z 11 sierpnia 2026 r. znak: WP.6721.19.2025.VT, w którym stwierdzono, że: *„(...) Informuję, że **tereny objęte Uchwałą nie znajdują się w granicach obszarów priorytetowych**. W związku z powyższym **oznaczenie nie występuje na załącznikach graficznych**. **W §4 ust.1 pkt. 7 Uchwały zostało ono wskazane omyłkowo**. (...)”.*

Należy stwierdzić, iż określenie granic i sposobów 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, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należą do jednych z zasadniczych instrumentów dotyczących sposobów zagospodarowania na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Tym samym kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na ewidentną wewnętrzną sprzeczność części tekstowej planu miejscowego, a także sprzeczność pomiędzy jego częścią tekstową a graficzną, które wpływają na treść uchwały oraz na jej komunikatywność i wykonalność.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło

do istotnego naruszenia zasad 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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć

użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach*

prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII.379.2026 Rady Gminy Prażmów z 23 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Nowy Prażmów, Ustanów, Wągrodno – 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/