WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.223.2026

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.380.2026 Rady Gminy Prażmów z 23 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka – ETAP A,* w zakresie ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 7, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) terenów górniczych, (...) obszarów osuwania się mas ziemnych, (...)”*;
- § 13 ust. 2, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) (teren oznaczony symbolem 1MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 3RZM, 1KDG, 1KDL, 3KDD, 4KDD, 2KR) (...)”;*
- § 14 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) (teren oznaczony symbolem 1RN oraz część terenu oznaczonego symbolem 5MNU) (...)”*;
- § 23 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) RZM (...)”*;
- § 25 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) RZM (...)”*;
- § 25 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) RZM (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5MNU.

Uzasadnienie

Na sesji 23 lipca 2026 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXXII.380.2026 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka – ETAP A.*

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.6721.1.2025.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 12 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1050.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień do sprawy;
- Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pismo z 12 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1050.2026, stanowiące element postępowania wyjaśniającego wraz z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie;
- Rady Gminy Prażmów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 sierpnia 2026 r., znak: WP-I.4131.223.2026.

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.552.2022 **z 5 grudnia 2022 r.**, zmienionej uchwałami: Nr XXIII.233.2025 z 27 listopada 2025 r. i Nr XXIX.347.2026 z 28 maja 2026 r. zaś Wójt Gminy Prażmów pismami **z 27 kwietnia 2023** r. oraz 17 sierpnia 2023 r. znak: URB.6721.22.2022, 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**.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., *„**W planie miejscowym określa się obowiązkowo**: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy** i gabaryty obiektów;”.*

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 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), który stanowi, iż: *„ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,”.*

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do jakiejkolwiek zabudowy, to obowiązkowo należy określić wszystkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy.

Tymczasem wbrew ustaleniom zawartym w:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. **Plan zawiera ustalenia dotyczące** (...) 6) 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 sposób ich realizacji oraz **linii zabudowy** i gabarytów obiektów; ”*;
- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu **są ustaleniami planu**: (...) 3) **nieprzekraczalne linie zabudowy**;”*;
- § 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – 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. **Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu**. 2. Wszelka nowa zabudowa na terenach,*

na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z przepisami dotyczącymi tych linii.";

- § 36 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MNU, 4MNU,* ***5MNU****, 6MNU, 7MNU, 8MNU 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****; b)* ***dopuszcza się realizację: - jednego budynku gospodarczego lub jednego budynku garażowego wolnostojącego****, - sieci, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej; c)* ***minimalna intensywność zabudowy*** *nie mniejsza niż 0,01; d)* ***maksymalna intensywność zabudowy*** *nie większa niż 0,4; e) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej nie mniejszy niż 70%; f) maksymalna powierzchnia zabudowy nie większa niż 30% w stosunku do powierzchni działki budowlanej; g)* ***maksymalna wysokość zabudowy*** *z wyjątkiem zabudowy garażowej i gospodarczej nie większa niż 12 metrów, maksymalnie 2 kondygnacje nadziemne, druga kondygnacja nadziemna stanowi poddasze; h)* ***maksymalna wysokość zabudowy gospodarczej i garażowej*** *nie większa niż 6 metrów, maksymalnie 1 kondygnacja nadziemna; i) zadaszenia głównych połaci w formie dachów dwuspadowych lub wielospadowych o kącie nachylenia w przedziale 20°-45°, dla usług dopuszcza się dachy płaskie; j) rodzaj i kolorystyka dachu – dachówka ceramiczna, blacho dachówka lub materiały dachówko podobne w kolorach: ceglastym i brązowym oraz odcieniach szarości z wykluczeniem kolorów zieleni, niebieskiego, fioletu; k) rodzaj materiałów wykończeniowych oraz kolorystyka elewacji – tynk, cegła, okładzina ceramiczna w kolorach: białym, kremowym, odcieniach szarości, drewno w kolorach naturalnych, kamień; l) ustala się minimalną liczbę miejsc do parkowania: - min. 2 miejsca do parkowania na jeden lokal mieszkalny, - min. 3 miejsca do parkowania na każde rozpoczęte 100m^2 powierzchni użytkowej usług.";*
- legendzie części graficznej, stanowiącej załącznik nr 4, w ramach której wymieniono oznaczenie graficzne opisane jako *„nieprzekraczalne linie zabudowy",*

na rysunku planu miejscowego stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały, w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy w granicach terenu oznaczonego symbolem 5MNU.

Tym samym doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części

tekstowej a częścią graficzną planu, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, iż: *„2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”*.

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 wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku 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.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także 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, wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem w powyższym zakresie, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 5MNU.**

W kontekście ustaleń odnoszących się do sposobu zdefiniowania nieprzekraczalnej linii zabudowy należy również zauważyć, że obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika wprost z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie cytowanego we wcześniejszej części uzasadnienia § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także przepisu § 7 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że *„1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 9) linie zabudowy;”*. Powyższe oznacza, iż ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: *„Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni dziatki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc*

do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.";*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie ternu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać*

na następny etap postępowania budowlanego.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy."*;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: *„Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.";*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: *„Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregokolwiek z nich w konkretnym planie lub jego*

fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że **jeżeli plan miejscowy dopuszcza**

do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien <u>on bezwzględnie</u> określać w przypadku:

- **<u>budynków</u>**: 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.

Jednocześnie, w tym miejscu należy również wskazać, 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, w tym linii 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).

Skoro zatem <u>na terenie oznaczonym symbolem **5MNU** dopuszczono lokalizację m.in. **budynków**</u>, to tym samym należy wskazać, iż **ustalenia zawarte w części graficznej planu nie spełniają wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na brak określonej w ramach ww. terenu nieprzekraczalnej linii zabudowy**.

W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza w tym przypadku o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej.

Nie spełnia także wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15:

„(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

Nie można także przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenu, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tego terenu. Sprzeczność taka kwalifikowana jest, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. *„Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej*

obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

Organ nadzoru wskazuje także, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro jednak plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo winien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś odsyłać do przepisów techniczno – budowlanych, które, jak sama nazwa wskazuje, stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania obiektów budowalnych, w tym budynków i budowli, a także dróg, **co nie może być rozumiane jako tożsame z zasadami kształtowania ładu przestrzennego rozumianego m.in. jako tworzenie harmonijnej całości oraz uporządkowanych relacji, co dokonywane jest właśnie w oparciu o jednoznacznie wyznaczone linie zabudowy, które są jednym z podstawowych elementów tworzenia kompozycji przestrzennej wpływających na owe relacje przestrzenne, bowiem to właśnie one delimitują, obszar sytuowania budynków w określonej przestrzeni**, co wraz z określonymi gabarytami (wysokość, szerokość, intensywność zabudowy, powierzchnia zabudowy) tych obiektów, a także sprecyzowanymi wymaganiami co do ich kształtu, kolorystki czy geometrii dachów, składa się na ustawowo zdefiniowany ład przestrzenny.

Podkreślić należy, że konieczność uwzględnienia wymogów wynikających z kształtowania ładu przestrzennego, wynika wprost z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zaś wymogi dotyczące ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, wynikające z przepisów techniczno – budowlanych, wynikają z dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. **a zatem stanowią wymagania niezależne nie zaś wymagania alternatywne.**

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: *„Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”.*

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.”*. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zabytków, budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania poszczególnych terenów, wraz z ich przeznaczeniem.

Skoro zatem z treści przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13, z późn. zm.), wynika, iż cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody, m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zaś kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., to konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie:

- § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *ustalenia dotyczące zasad ochrony*

środowiska, przyrody i krajobrazu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;

- § 6 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 14 lutego 2007 r. Nr 42, poz. 870), podjętej na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, w brzmieniu: *„**W strefie zwykłej Obszaru zakazuje się**: (...) 8) **lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 20m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych**, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej; w przypadku m. st. Warszawy w odniesieniu do lokalizowania obiektów budowlanych zakaz ten obowiązuje w odległości mniejszej niż 10m oraz ogrodzeń w odległości mniejszej niż 5m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.”*

Należy przy tym zauważyć, iż przez **obiekt budowalny**, zgodnie z ustawą z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2026 r. poz. 524, z późn. zm.), należy rozumieć zarówno **budynek**, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Tymczasem, jak wynika z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały, **pomimo** określenia w ramach § 13 ust. 2 i ust. 3 uchwały, że: *„2. **Część obszaru planu położona jest** w otulinie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz **w strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu** (teren oznaczony symbolem 1MNU, 4MNU, **5MNU**, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 3RZM, 1KDG, 1KDL, 3KDD, 4KDD, 2KR). 3. Zagospodarowanie terenów w granicach obszarów o których mowa w ust. 1, 2 odbywa się na zasadach określonych w niniejszym planie oraz w przepisach odrębnych.”*, **Rada Gminy Prażmów naruszyła przepisy odrębne zawarte w § 6 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, bowiem w granicach terenu 5MNU usytuowanego w *strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu*, dopuszczono możliwość realizacji obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 20 m od terenu wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczonego symbolem 3WS, co wynika wprost z § 25 ust. 1 i ust. 3 oraz § 36 pkt 1 i pkt 3 uchwały, a także z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 4**, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Wskazać przy tym należy, iż w przedmiotowej sprawie należy odróżnić sporządzenie planu miejscowego z zachowaniem ściśle określonego trybu, o którym mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., od konieczności sformułowania ustaleń zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż niezrozumiałym jest fakt, iż organy Gminy Prażmów, w ramach sąsiedniego terenu oznaczonego symbolem 4MNU, w sposób prawidłowy wyznaczyły nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 20 m od terenu 3WS, co tym bardziej uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności jednostki terenowej 5MNU, w celu doprowadzenia do spójności aktu prawa miejscowego z przepisami odrębnymi.

Tym samym, **brak ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie w ramach terenu 5MNU**, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, **stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jak również naruszenie przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu**, **co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 5MNU.**

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż przy jej podejmowaniu doszło do sprzeczności pomiędzy częścią tekstową planu a jego częścią graficzną, również w ramach:

- § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„1. **Plan zawiera ustalenia dotyczące**: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”,* **podczas gdy z pozostałych ustaleń planu miejscowego, w tym z jego rysunku wynika, iż obszar objęty planem nie zawiera ustaleń dotyczycących terenów górniczych oraz obszarów osuwania się mas ziemnych;**
- § 13 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) 2. Część obszaru planu położona jest w otulinie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz w strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (teren oznaczony symbolem 1MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 3RZM, 1KDG, 1KDL, 3KDD, 4KDD, 2KR). (...)”*, **podczas gdy z załącznika nr 4,** o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, w tym zamieszczonego na nim wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów, a także z systemu informacji przestrzennej Urzędu Gminy Prażmów *(https://prazmow.e-mapa.net)* **wynika, że w otulinie Chojnowskiego Parku Krajobrazowego oraz w strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu usytuowany jest również teren oznaczony symbolem 3WS;**
- § 14 ust. 1, w odniesieniu do sformułowania: *„1. Część obszaru planu położona jest w granicach krajobrazu priorytetowego określonego w audycie krajobrazowym (teren oznaczony symbolem*

1RN oraz część terenu oznaczonego symbolem 5MNU).”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 4,** o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, **wynika, że teren oznaczony symbolem 5MNU nie jest usytuowany w granicach krajobrazu priorytetowego określonego w audycie krajobrazowym.**

Powyższe znajduje jednoznaczne potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Prażmów z 13 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.6721.1.2025.VT, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 12 sierpnia 2026 r. znak: WP-I.4130.1050.2026, w którym stwierdzono, że: *„(...) **Brak wskazania terenu oznaczonego symbolem 3WS w treści § 13 ust. 2 uchwały stanowi omyłkę redakcyjną polegającą na pominięciu symbolu tego terenu w wyliczeniu**. (...) Informuję, iż **w § 14 ust. 1 uchwały wystąpiła omyłka redakcyjna dotycząca numeru terenu.** (...) Natomiast na załączniku nr 5, do którego odnosi się przedmiotowe ustalenie w zakresie krajobrazu priorytetowego, znajduje się teren oznaczony symbolem 6MNU oraz teren 1RN. Granica krajobrazu priorytetowego została na rysunku planu jednoznacznie oznaczona graficznie i obejmuje teren 1RN oraz część terenu 6MNU. **W konsekwencji wskazanie w § 14 ust. 1 symbolu 5MNU zamiast 6MNU stanowi omyłkę w oznaczeniu numeru terenu**. Prawidłowa treść przedmiotowego ustalenia powinna odnosić się do terenu 1RN oraz części terenu 6MNU. (...)”.*

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.

Tymczasem 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), ustawę redaguje się poprawnie pod względem językowym. 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).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, a także wzajemnie się wykluczający.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. **Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny.** Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, **aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich *„poprawnością"*, *„precyzyjnością"* i *„jasnością"*. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00)

stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Jednakże kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na ewidentną sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną, która wpływają na treść uchwały oraz na jej komunikatywność i wykonalność.

W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem w powyższym zakresie, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż koniecznym jest stwierdzenie nieważności nie tylko błędnie przywołanego w § 14 ust. 1 uchwały, terenu oznaczonego symbolem 5MNU, lecz całego sformułowania, w brzmieniu: *„(...) (teren oznaczony symbolem 1RN oraz część terenu oznaczonego symbolem 5MNU) (...)”*, w celu zachowania pełnego kryterium komunikatywności całego aktu prawa miejscowego.

Analogiczna sytuacja dotyczy ustaleń zawartych w § 13 ust. 2 uchwały, bowiem organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Koniecznym jest zatem stwierdzenie nieważności całego sformułowania, w brzmieniu: „*(...) (teren oznaczony symbolem 1MNU, 4MNU,5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 3RZM, 1KDG, 1KDL, 3KDD, 4KDD, 2KR). (...)”*, w celu zachowania spójności wszystkich zapisów planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów rolnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82, z późn. zm.), z którego wynika, że grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym **zmiana ta może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,** sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że w niniejszej sprawie zastrzeżenie wynikające z art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ma zastosowania z uwagi na fakt iż Gmina Prażmów nie jest dotychczas objęta ustaleniami planu ogólnego gminy.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: *„1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7)* ***pod urządzeniami****: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych,* ***zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji*** *oraz* ***utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi****; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10)* ***pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.****”.*

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy III w granicach części terenu oznaczonego symbolem **3RZM,** co znajduje potwierdzenie w informacji z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, przekazanej przy piśmie Wójta Gminy Prażmów z 13 sierpnia 2026 r. znak: WP.6721.1.2025.VT, z której wynika, że część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **85/10** z obrębu Ustanów, jednostka ewidencyjna Prażmów, stanowi grunty orne klasy IIIb (RIIIb).

Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Prażmów, zawartych w ww. piśmie z 13 sierpnia 2026 r., w którym stwierdzono, że: *„(...) Decyzją z dnia 7 sierpnia 2024 r., znak: DNI.tr.602.178.2024, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy RIIIb o łącznej powierzchni 0,0312 ha, położonych w obrębie Ustanów, w działce ewidencyjnej nr 85/10, które w wersji projektu będącej przedmiotem wniosku o zgodę znajdowały się w granicach wydzielenia planistycznego 7MNU i przewidziane były pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostało uwzględnione w dalszych pracach nad projektem planu. Odstąpiono od przeznaczenia przedmiotowych gruntów na cele mieszkaniowo-usługowe, a ich rolniczy charakter został zachowany poprzez wskazanie terenu 3RZM – terenu rolnego z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej. (...)”.*

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji infrastruktury technicznej, a także realizacji dróg wewnętrznych, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III, w przypadku nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów

rolnych i leśnych, wymaga **uzyskania zgód** właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 23 ust. 1 oraz § 25 ust. 1 i ust. 3 uchwały, Rada Gminy Prażmów dopuściła realizację każdego rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej, tj. za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych, a także możliwość wydzielenia dróg wewnętrznych niezwiązanych z gospodarką rolną, **również w ramach gruntów rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.**

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że urządzenia infrastruktury technicznej, m.in. sieci elektroenergetyczne i gazowe, czy też drogi wewnętrzne nie są uznawane za grunty rolne i nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną. Tym samym, ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III na cele nierolnicze.

W przedmiotowym planie miejscowym nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, do określenia których zobowiązuje przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy spełnieniu warunków wynikających z cytowanych powyżej przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie, wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

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

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

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *„istotne”* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa

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

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

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

w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII.380.2026 Rady Gminy Prażmów z 23 lipca 2026 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek w miejscowościach Krupia Wólka, Łoś, Ludwików, Piskórka, Prażmów, Ustanów, Wola Prażmowska, Wola Wągrodzka – ETAP A,* 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/