



ODPIS

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Wojciech Rowiński (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Iwona Szymanowicz-Nowak
	asesor WSA Iwona Ścieszka

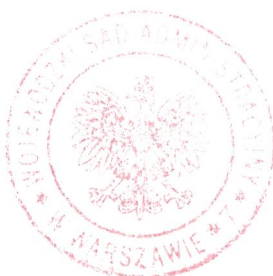
po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu **5 września 2023 r.**
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Gminy Prażmów**
z dnia **23 września 2014 r.** nr **L/400/2014**
w przedmiocie **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania**
przestrzennego

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punktów trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych”;**
- II. **zasądza od Gminy Prażmów na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Wyrok/Postanowienie jest prawomocny(e)

od dnia 23 listopada 2023 r.

Podpis sędziego/referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

starszy specjalista

Joanna Piątek-Macugowska

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2014 r. Rady Gminy Prażmów (dalej „Gmina”) podjęła uchwałę Nr L/400/2014 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, zmienionej uchwałą Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów (dalej „Uchwała”, „Studium”).

W dnia 4 lipca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki w odniesieniu do powołanej zmiany studium wydał rozstrzygnięcie nadzorcze znak LEX-I.4131.4131.190.2017.MO, w którym stwierdził nieważność uchwały Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, w części tekstowej i graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza zabudowę na terenie oznaczonym IK w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

W dniu 25 listopada 2022 r. Wojewoda Mazowiecki (dalej „Wojewoda”, „organ nadzoru”, „strona skarżąca”) zaskarżył Uchwały zarzucając istotne naruszenie przepisów art. 10 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w dacie podjęcia inkryminowanej uchwały: Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951 i 1445; z 2013 r. poz. 21, 405, 1238, 1446; z 2014 r. poz. 379 i 768), dalej jako „ustawa o p.z.p.”, oraz istotne naruszenie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie (obowiązującego w dacie podjęcia uchwały) § 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), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.), dalej ustawa o samorządzie gminnym albo „u.s.g.”), wnosząc o stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń tekstu „Studium” - część II „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały z 23 września 2014 r., Rozdział 3 pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące, zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, pkt

3.1. pn. „Zasady ogólne”, punkt 3.1, w brzmieniu: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych;”, oraz adekwatne stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”; opcjonalnie, w przypadku oddalenia wniosku, o którym mowa wyżej stwierdzenie, że zaskarżona uchwała jest niezgodna z prawem, na zasadzie określonej w art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w ww. części, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na wstępie, skarżący szeroko opisał charakter prawny uchwał w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy powołując się na art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 28 ust. 1, art. 10 ust. 2 pkt 2, art. 2 pkt 16 ustawy p.z.p. a także na orzecznictwo sądowoadministracyjne.

Skarżąca mając na uwadze powyższe a także § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „minimalne i maksymalne parametry” podniosła, że „Rada Gminy Prażmów winna sporządzić część tekstową i graficzną spójną wewnątrznie, uwzględniającą zasadę, iż studium to opracowanie o charakterze kompleksowym sporządzonym w odniesieniu do całej gminy (w jej granicach administracyjnych), zawierających jednoznaczne wytyczne do sporządzanych planów miejscowych”.

Wojewoda zauważył, że jak wynika z ponownie przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr L/400/2014 Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, wynika, iż w tekście studium - część II „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów”, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 2 ww. uchwały, Rozdział 3 pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, pkt 3.1. pn. „Zasady ogólne”, w ramach wypunktowania (trzeci punkt) zawarto ustalenia, w brzmieniu:

„Przyjęto ogólne zasady polityki przestrzennej na terenie gminy: (...) Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych;” (vide tekst studium, część II, str. 12 -13)”.

Skarżący podniósł, że określone przez Radę Gminy Prażmów kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, określone dla poszczególnych obszarów funkcjonalnych, o których mowa w Rozdziale 3.2. pn. „Zasady zagospodarowania terenów”, tj. dla obszarów określonych jako tereny:

- zabudowy mieszkaniowej (MN) - vide pkt 3.2.1. tekstu studium, część II;
 - zabudowy mieszkaniowej rezydencjonalnej (MNR) - vide pkt 3.2.2. tekstu studium, część II;
 - zabudowy mieszkaniowo - usługowej (MU) - vide pkt 3.2.3. tekstu studium, część II;
 - usług (U) - vide pkt 3.2.4. tekstu studium, część II;
 - usług i zabudowy wielorodzinnej (UMW) - vide pkt 3.2.5. tekstu studium, część II;
 - rozwoju turystyki i rekreacji (T) - vide pkt 3.2.6. tekstu studium, część II;
 - produkcyjne, składów i magazynów (P) - vide pkt 3.2.7. tekstu studium, część II;
 - rolne z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej {RM) - vide pkt 3.2.8. tekstu studium, część II;
 - lasów i zalesień na gruntach rolnych z możliwością zabudowy mieszkaniowo - usługowej (ZLM) - vide pkt 3.2.9. tekstu studium, część II;
 - wód powierzchniowych (Ws) - vide pkt 3.2.10. tekstu studium, część II;
 - cmentarzy (ZC) - vide pkt 3.2.11. tekstu studium, część II;
 - zieleni izolacyjnej (ZI) - vide pkt 3.2.12. tekstu studium, część II;
- a także pozostałych terenów, stanowiących „obszary nie inwestycyjne - tereny produkcji rolniczej (RP) i leśnej (ZL)”, o których mowa w Rozdziale 13 pn. „Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”, nie obowiązują w przypadku

realizacji inwestycji „mających znaczenie dla rozwoju regionu”, dla których to inwestycji dopuszcza się dowolne wskaźniki i parametry urbanistyczne.

Co więcej w przytoczonych ustaleniach nie posłużono się katalogiem zamkniętym owych strategicznych inwestycji, lecz wymieniono je w sposób przykładowy, co oznacza pełną dowolność ich stosowania. Tym samym przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nawet na obszarach funkcjonalnych, zwanych w tymże studium terenami, które zostały wyłączone z zabudowy, w oparciu o zaskarżone sformułowanie można realizować praktycznie dowolne inwestycje według dowolnych parametrów i wskaźników, a zatem z naruszeniem pozostałych ustaleń przypisanych poszczególnym obszarom funkcjonalnym,

Wojewoda podkreślił, że obowiązkiem Rady Gminy Prażmów przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy było sformułowanie ustaleń dotyczących:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, które powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, które powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych, podczas gdy inkryminowane sformułowanie zawarte w części tekstowej nie spełnia ww. warunków, gdyż szczegółowe wytyczne dla poszczególnych obszarów (zwanych terenami) stają się jedynie niewiążącymi postulatami, nie zaś ustaleniami stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla Gminy Prażmów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum wywiedzionej skargi.

Wojewoda na poparcie swoich rozważań szeroko przywołał orzecznictwo sądowoadministracyjne i tak między innymi przytoczył treść wyroku WSA w Poznaniu z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 920/18, z którego wynika, iż: „(...) Nie ulega więc

wątpliwości, że z woli ustawodawcy postanowienia studium cechuje, co do zasady, wyższy stopień ogólności oraz że są one uszczegółowiane lub konkretyzowane dopiero na dalszym, zasadniczym etapie działań planistycznych, jakim jest opracowanie i uchwalenie m.p.z.p. Jednakże, zdaniem Sądu, pozostawiony organowi planistycznemu przez ustawodawcę zakres swobody w kształtowaniu treści studium, a zwłaszcza w określaniu stopnia jego szczegółowości, nie sięga aż tak daleko, aby dla terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę możliwe było całkowite odstępianie od ustalenia w nim jakichkolwiek parametrów i wskaźników urbanistycznych...”.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazał, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałych jego ustaleń.

Wojewoda opierając się na art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W kontekście powyższych rozważań Wojewoda wskazał, że w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium, co na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 91 ust. 1 i art. 93 ustawy o samorządzie gminnym winno skutkować stwierdzeniem jego nieważności.

Dalej strona skarżąca przytoczyła treść art. 9 ust. 5 ustawy o p.z.p. z którego wynika, iż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego.

Z kolei z dyspozycji art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bezspornie wynika, iż zasadą jest, iż w przypadku uchwał lub zarządzeń organu gminy, po upływie 1 roku od daty ich podjęcia nie stwierdza się ich nieważności. Ustawodawca w przepisie tym wskazał jednak na dwa wyjątki od stosowania powyższej zasady. Pierwszy z wyjątków dotyczy stanowionych aktów prawa miejscowego, które jednak z uwagi na przepis art. 9 ust. 5 ustawy o p.z.p. nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie. Drugi z nich dotyczy sytuacji, w której nastąpiło uchybienie obowiązki przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis art. 90 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, iż organ wykonawczy gminy „obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.”. Powyższy przepis został skorelowany z art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ wykonawczy gminy przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy, brak przekazania, przez organ wykonawczy gminy, uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w terminie 7 dni od daty jej podjęcia oznacza, iż nastąpiło uchybienie, o którym mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które wyłącza ze stosowania przepis szczególny, o którym mowa w art. 147 § 1 p.p.s.a., a tym samym umożliwia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie, w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., także jego zmiany), po upływie 1 roku od daty podjęcia takiej uchwały.

Wojewoda zauważył, iż ustawodawca w sposób jednoznaczny wiąże określone sankcje od terminu określonego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Powyższe powiązanie nie wynika przecież tylko i wyłącznie z mającego zastosowanie w

niniejszej sprawie art. 94 ust. 1, ale również z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż dopiero przekazanie podjętej uchwały wraz z załącznikami i dokumentację prac planistycznych do organu nadzoru rozpoczyna bieg 30 dniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.”

Po upływie terminu 30 dni, o którym mowa w przywołanym powyżej przepisie, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały, może zaś jedynie zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego, co z kolei wynika wprost z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowił podstawę do zaskarżenia przedmiotowej uchwały.

Strona skarżąca opierając się na orzecznictwie sądowoadministracyjnym szeroko opisała charakter nakładanych przez organ nadzoru obowiązków weryfikacji treści całej uchwały w celu sprawdzenia zgodności z przepisami prawnymi i wskazała, że stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Określony w powołanym przepisie termin ma charakter prekluzyjny (zawity) i biegnie od dnia doręczenia wojewodzie przedmiotowej uchwały. Po upływie tego terminu wojewoda traci uprawnienia do stwierdzenia nieważności uchwały, może jednak działając w oparciu o przepis art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Dodatkowo wyjaśniła, że w przypadku uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ich zmian w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., do ustalenia początku biegu terminu do dokonania czynności nadzorczych zastosowanie mają, jako *lex specialis*, przepisy ustawy o p.z.p., w tym art. 12 ust. 2 w odniesieniu do studium oraz art. 20 ust. 2 w odniesieniu do planów miejscowych. Z przepisów tych wynika, iż organ wykonawczy gminy zobligowany jest do

przedstawienia wojewodzie ww. uchwał, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Strona skarżąca dokonując wykładni ww. przepisów podniosła, że należy uwzględnić fakt, iż przepis art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest przepisem ogólnym odnoszącym się do wszystkich, podejmowanych przez rady gminy uchwał, których zakres merytoryczny, a także w wielu przypadkach tryb ich podejmowania, uregulowany jest w przepisach szczegółowych regulujących daną materię. Jako przepis ogólny, musi być on co do zasady skonstruowany w taki sposób by odnosił się on do cech wspólnych regulacji, jakim jest bez wątpienia obowiązek weryfikacji ich zgodności z prawem, co musi wiązać się z kolei z obowiązkiem ich przekazania do właściwego organu nadzoru wraz ze stosowną dokumentacją z przebiegu prac planistycznych.

Jak wynika z przedmiotowej sprawy Wójt Gminy Prażmów pismem datowanym na 29 września 2014 r. znak: ORG.0711.36.2014, data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie - 3 października 2014 r. przekazał, wraz z innymi uchwałami podjętymi podczas L sesji Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. jedynie samą uchwałą, podczas gdy dopiero pismem z 15 października 2014 r. znak: URB.7322.S.2009 – 2014, doręczonym bezpośrednio do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie - 17 października 2014 r. dołączył dokumentację z przebiegu prac planistycznych.

Końcowo Wojewoda wyjaśnił, że powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały we wnioskowanej części, w związku z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, pomimo upływu jednego roku od dnia jej podjęcia.

Jednocześnie strona skarżąca wskazała, że stosownie do uchwały Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, dokonano zmian w obowiązującym dokumencie z 2014 r. z zastosowaniem § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który stanowi, iż: „1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. 3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy.” Wojewoda reasumując zaznaczył, że w powyższej sytuacji niezbędne jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych ustaleń w odniesieniu do kolejnej zmiany studium, we wskazanym w petitum zakresie.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Prażmów wniosła o jej oddalenie. Wyjaśniła, że legalność uchwał Nr L/400/2014 jak i Nr XXXI1/291.2017 była przedmiotem kontroli organu nadzoru. Skarżone zapisy obowiązują w uchwalonym Studium Gminy Prażmów od 2014 roku i nie były podważane pod względem ich legalności. Niezrozumiałym jest zatem dla Gminy, fakt, iż legalność tych zapisów jest podważana po ponad 8 latach od uchwalenia aktu, jakim jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów.

Organ powołując się na przepisy art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) wskazał, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Gmina odnosząc się do zarzutu Wojewody dot. przekazania dokumentacji planistycznej i uchybienia terminowi określonemu w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.), wyjaśniła, że Uchwała Nr L/400/2014 z dnia 23 września 2014 r. została wysłana do organu nadzoru w dniu 29 września 2014 r. a więc z zachowaniem terminu określonego w art. 90 ust. 1. Ponadto wskazała, iż art. 90 ust. 1 jednoznacznie nakłada na Wójta obowiązek przedłożenia Wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni. W omawianej sprawie obowiązek ten został dopełniony. Obowiązek przedłożenia dokumentacji prac planistycznych wynika z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), jednakże w przepisie tym nie wskazano jednoznacznie terminu

przekazania dokumentacji prac planistycznych. W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewoda nie podniósł kwestii przekroczenia terminu przekazania dokumentacji prac planistycznych.

Mają powyższe na uwadze a także wobec upływu terminu określonego w art. 94 ust. 1 Rada Gminy Prażmów wnosi o oddalenie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę nr L/400/2014 z dnia 23 września 2014 r. oraz uchwałę Nr XXXII.291.2017 z dnia 1 czerwca 2017 r.

Rada Gminy podniosła, że uchwalając Studium Uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów w części dotyczącej ustaleń tekstu Studium - część II „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Prażmów” o którym mowa w §1 ust. 2 pkt 2 uchwały z 23 września 2014 r.. Rozdział 3 pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, pkt. 3.1. pn. „Zasady ogólne”, punkt 3.1.1. w brzmieniu: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów), pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych”, Rada Gminy Prażmów brała pod uwagę szczególną specyfikę Gminy oraz jej położenie.

Dalej Gmina Prażmów wyjaśniła, że jest gminą wiejską, położoną w województwie mazowieckim, powiecie piaseczyńskim. Jest jedną z podwarszawskich gmin położoną w bezpośrednim sąsiedztwie tzw. „obwarzanka warszawskiego”. W Gminie Prażmów około 68% powierzchni gruntów stanowią użytki rolne, około 21% lasy. Pozostała część to intensywnie rozwijające się tereny zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo - usługowej oraz usług publicznych. Według stanu na rok 2014 gminę Prażmów zamieszkiwało 9 996 osób. Obecnie jest to 11 315 osób. Z uwagi na położenie (bezpośrednie sąsiedztwo gmin podwarszawskich), Gminę Prażmów charakteryzuje wysoka dynamika rozwoju zabudowy mieszkaniowej oraz usług. Obecnie obserwowany jest trend odejścia od upraw rolnych i sadowniczych na gruntach słabych klas (IV-VI) na rzecz przeznaczania tych gruntów pod zabudowę mieszkaniową i usługi. Ponadto silny rozwój zabudowy mieszkaniowej i usług powoduje dynamiczny i nieprzewidywalny wzrost zapotrzebowania na realizację usług z

zakresu usług publicznych. Rada Gminy Prażmów uchwalając dopuszczenie realizacji inwestycji o znaczeniu dla rozwoju regionu, w tym usług o charakterze publicznym, kierowała się specyfiką Gminy Prażmów oraz umożliwieniem dynamicznego rozwoju regionu jakim jest gmina. W przypadku braku możliwości realizacji inwestycji kluczowych dla regionu na terenie całej gminy, każdorazowa potrzeba realizacji takiej zabudowy na terenie gminy wiązałaby się z koniecznością zmiany aktu planistycznego jakim jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zmiana studium wymaga przeprowadzenia procedury planistycznej, która jest czasochłonna. Brak tych zapisów w studium blokowałby kluczowe dla regionu inwestycje.

Ponadto Gmina powołała się na jedną z ostatnich najważniejszych dla regionu inwestycji, jaką jest budowa przedszkola wraz z oddziałami żłobka w Jaroszowej Woli (pozwolenie na budowę z 2022 r.) - które nie mogłoby zostać zrealizowane w odpowiednio krótkim czasie, gdyby nie zapis studium umożliwiający realizację inwestycji kluczowych dla regionu na terenie całej gminy. Ważne jest, że inwestycja ta jest realizowana ze środków pozyskanych z dofinansowania z Programu Inwestycji Strategicznych Rządowego Funduszu Polski Ład, aby uzyskać dofinansowanie Gmina musiała przedłożyć odpowiednie dokumenty, między innymi pozwolenie na budowę, co wiązało się z przeprowadzeniem procedury zmiany planu miejscowego.

W związku z obowiązującymi zapisami Studium, uchwalonymi w 2014 r. przez Radę Gminy Prażmów, Wójt Gminy może zrealizować szereg inwestycji, niezbędnych dla mieszkańców, których w dacie uchwalania Studium (tj. w 2014 r.) nie dało się przewidzieć. Okres 8 lat to dużo, w przypadku dynamicznie rozwijającej się Gminy. Ponadto Gmina wprowadzając zapisy dotyczące możliwości realizacji inwestycji kluczowych dla regionu na terenie całej Gminy Prażmów, kierowała się również poszanowaniem finansów publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod

względem zgodności z prawem. Kontrola ta obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”). W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Skargę była zasadna.

W rozpoznawanej sprawie skarga Wojewody Mazowieckiego, działającego jako organ nadzoru, wniesiona została w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przyznane tym przepisem organowi nadzoru uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje wówczas, gdy ten organ przed upływem trzydziestu dni od dnia przedłożenia mu przez organ gminy uchwały nie skorzystał ze środka nadzoru określonego w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym tzn. nie stwierdził nieważności tej uchwały. Po upływie tego terminu organ nadzoru uznając wadliwość kwalifikowaną uchwały, wymagającą w jego ocenie – jej wyeliminowania z obrotu prawnego, powinien zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Stosownie do art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. uchwała rady gminy sprzeczna z prawem w sposób istotny jest nieważna. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Natomiast w myśl art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Natomiast w myśl art. 94 ust. 2 u.s.g. jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały lub zarządzenia z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o ich niezgodności z prawem. Uchwała lub zarządzenie tracą moc prawną z dniem orzeczenia o ich niezgodności z prawem. Zgodnie z art. 9 ust. 5 u.p.z.p. studium nie jest aktem prawa

miejscowego. W rozpoznawanej sprawie, ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest studium, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy, brak przekazania, przez organ wykonawczy gminy, uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w terminie 7 dni od daty jej podjęcia oznacza, iż nastąpiło uchybienie, o którym mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, które wyłącza ze stosowania przepis ogólny, o którym mowa w art. 147 § 1 p.p.s.a (por. Wyrok NSA z 22.02.2023 r., II OSK 22/22, LEX nr 3557981, Wyrok NSA z 21.10.2011 r., II OSK 1589/11, LEX nr 1070354), a tym samym umożliwia stwierdzenie nieważności uchwały w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie, w związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., także jego zmiany), po upływie 1 roku od daty podjęcia takiej uchwały. Jak wynika z niniejszej sprawy Wójt Gminy Prażmów pismem z 29 września 2014 r. znak: ORG.0711.36.2014, data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie - 3 października 2014 r. przekazał, wraz z innymi uchwałami podjętymi podczas sesji Rady Gminy Prażmów z 23 września 2014 r. jedynie samą uchwałę, podczas gdy pismem z 15 października 2014 r. znak: URB.7322.S.2009-2014, doręczonym bezpośrednio do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie-17 października 2014 r. dołączył dokumentację z przebiegu prac planistycznych. Powyższe ustalenia uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały we wnioskowanej części, w związku z naruszeniem terminów, o których mowa w 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, pomimo upływu jednego roku od dnia jej podjęcia.

Przy ocenie uchwał w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Sąd zobligowany jest do kontroli zaskarżonej uchwały w kontekście przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie bowiem do treści tego przepisu 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.

Oceny, czy uchwała w sprawie studium jest obarczona wadą skutkującą stwierdzeniem jej nieważności (względnie stwierdzeniem jej wydania z naruszeniem prawa) przez sąd administracyjny na podstawie art. 91 ust.1 u.s.g. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu 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.

Pojęcie „trybu sporządzania studium” - którego dochowanie stanowi przesłankę formalną zgodności studium z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie „zasad sporządzania studium” - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności studium z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) tego aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (część tekstowa i graficzna, pozostałe załączniki do uchwały o uchwaleniu studium), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (podobnie w odniesieniu do analogicznych pojęć „trybu” oraz „zasad” sporządzania planu miejscowego - zob. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; z 11 września 2008 r., II OSK 215/08).

Zarzuty podniesione przez stronę skarżącą koncentrowały się na naruszeniu zasad sporządzania studium skutkujących brakiem ustalenia minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, które winny być traktowane jako główne wytyczne, jak i respektowane przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy, co do zasady, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium,

zawierające część tekstową i graficzną, sporządza wójt, burmistrz albo prezydent miasta, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.). Stosownie do art. 9 ust. 5 i 4 u.p.z.p. studium wprawdzie nie jest aktem prawa miejscowego, ale jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy (art. 9 ust. 3 u.p.z.p.). Natomiast zmiana studium może dotyczyć części obszaru gminy, z tym że taka zmiana wymaga - jak stanowi art. 9 ust. 3a u.p.z.p. - dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p.

Stosownie do art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Studium powinno więc określać ogólne przeznaczenie określonych terenów (kierunki zmian w ich przeznaczeniu oraz kierunki i wskaźniki dotyczące ich zagospodarowania oraz użytkowania), a nie przeznaczenie poszczególnych nieruchomości (por. wyrok NSA z 21 stycznia 2016 r., II OSK 1351/14, CBOSA).

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p. w studium określa się zwłaszcza - uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d - „kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy”. Przepis ten znajduje swoje uszczegółowienie w § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233; dalej jako „rozporządzenie”), na mocy którego ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego

rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. Z kolei zgodnie z definicją legalną zamieszczoną w art. 2 pkt 16 u.p.z.p., przez „parametry i wskaźniki urbanistyczne” należy rozumieć „parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40”.

Postanowienia studium są sprzeczne z ustawą wówczas, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich ogólnikowość i hasłowość nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium.

W skardze wyszczególniono, że zaskarżona zmiana Studium narusza art. § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. gdyż - pkt 3.1. pn. „Zasady ogólne”, punkt 3.1.1. brzmi: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo - usługowych;” zaś zapis „dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów” dopuszcza dowolne wskaźniki i parametry urbanistyczne. Co więcej w przytoczonych ustaleniach nie posłużono się katalogiem zamkniętym owych strategicznych inwestycji, lecz wymieniono je w sposób przykładowy (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu), co oznacza pełną dowolność ich stosowania. Tym samym przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nawet na obszarach funkcjonalnych, zwanych w tymże studium terenami, w oparciu o zaskarżone sformułowanie można realizować praktycznie dowolne inwestycje według dowolnych parametrów i wskaźników, a zatem z naruszeniem pozostałych ustaleń przypisanych poszczególnym obszarom funkcjonalnym.

Brak precyzyjnych wytycznych sposobu rozumienia owych szczególnych uwarunkowań lokalnych czyni ustanowione w dalszej części tekstu studium ustalenia iluzorycznymi. Prowadzi to do wniosku, że w istocie to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego korygowały będą ustalenia zawarte w studium,

podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p., to ustalenia studium wiążą organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego, a nie odwrotnie. Należy się także zgodzić z Wojewodą, że w studium nie zostały określone parametry urbanistyczne (por. wyrok WSA w Warszawie z 11 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1459/20) .

Tym samym treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie przenosząc obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno skonkretyzować ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je określać. Natomiast brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt zabudowy terenów usługowych powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role. W realiach badanej sprawy nie istniały przeszkody, aby wskaźniki zabudowy wyznaczyć dla zróżnicowanego rodzaju zabudowy ujętej w studium i określić te parametry w wartościach umożliwiając w przyszłości. Zapis „dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów” niewątpliwie ma charakter nieobowiązkowych zaleceń. Studium powinno zawierać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne dla zabudowy, co należałoby traktować jako główne wytyczne, które należy stosować przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bowiem są to niezbędne elementy istotne i konieczne do spełnienia wymogów zawartych w § 6 pkt 2 rozporządzenia w zw. z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p..

Wobec powyższego zasadny okazał się zarzut organu nadzorczego, iż Rada Gminy Prażmów, dopuściła się naruszenia § 6 pkt 2 rozporządzenia w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b u.p.z.p.

Odnosząc się do wskazania organu nadzorczego, że stosownie do uchwały Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, dokonano zmian w obowiązującym dokumencie z 2014 r. z zastosowaniem § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który stanowi, iż:

„1. Przepisy niniejszego rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą”.

„2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2, wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany”.

„3. Ujednolicona forma projektu studium, o której mowa w art. 2, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy”, niezbędne jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych ustaleń w odniesieniu do kolejnej zmiany studium, we wskazanym w petitum zakresie”.

Należy wyjaśnić, że wbrew wywiadowi Wojewody zaskarżona uchwała Nr XXXII.291.2017 Rady Gminy Prażmów z 1 czerwca 2017 r. „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów”, nie jest nowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchylającym akt podjęty przez Gminę w dniu 23 września 2014 r. Nr L/400/2014 w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów. Nie jest to nowe Studium, lecz uchwała zmieniająca ten akt. Ujednolicony tekst studium przyjętego uchwałą nr L/400/2021 Rady Gminy Prażmów z dnia 23 września 2014 r. zmienionego uchwałą nr XXXII/291/2017 Rady Gminy Prażmów z dnia 1 czerwca 2017 r. zaskarżonego aktu nie jest „jednolitym tekstem”, a ujednoliconą formą projektu studium, o której mowa w § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 18, poz. 1233). Fakt, że ujednolicona forma projektu studium stanowi załącznik do uchwały w przedmiocie zmiany studium nie oznacza, że uchwała zmieniająca studium w istocie rzeczy stanowi akt ponownego uchwalenia całego studium. Cały czas, jak wynika z § 8 ust. 2 z rozporządzenia z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 18, poz. 1233), mamy bowiem do czynienia z projektem zmiany studium, przedstawianym dla lepszej czytelności dokonywanych zmian w formie ujednoliconego projektu studium, w

którym dokonuje się wyróżnienia projektowanych zmian (por. wyrok NSA z 9 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 265/15).

Należy zauważyć, że ratio legis § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów. Chodzi zatem o to, aby osoba zainteresowana mogła zorientować się na podstawie wyłożonego do publicznego wglądu ujednoliconego tekstu studium, jak dotychczas brzmiały postanowienia studium oraz czy i jakiej mają one ulec zmianie. W konsekwencji osoba zainteresowana może dokonać oceny, czy i jaki wpływ zmiana studium może wyrzucić na jej prawa i obowiązki (zob. wyrok NSA z dnia 14 marca 2013 r., II OSK 2727/12; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., II OSK 169/13). W konsekwencji taka ujednolicona forma projektu studium, stosownie do § 8 ust. 3 wskazanego wyżej rozporządzenia, stanowi załącznik do uchwały zmieniającej studium, co w dalszym ciągu stanowi gwarancję czytelności dokonywanych zmian, ale nie oznacza, że doszło do ponownego uchwalenia całego studium (por. wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 265/15).

Brak prawidłowo określonych kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów a także określonych minimalnie i maksymalnie parametrów i wskaźników urbanistycznych stanowi o naruszeniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d, art. 10 ust. 2 pkt 1, art. 10 ust. 5 w związku z art. 1 ust. 3 i art. 1 ust. 4 pkt 4 ustawy u.p.z.p., co z kolei oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania studium, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy u.p.z.p. Studium zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego, a od podjęcia zaskarżonej uchwały upłynął rok, to zgodnie z brzmieniem art. 94 ust. 1 u.s.g., nie można stwierdzić nieważności zaskarżonej uchwały, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, co miało miejsce w niniejszej sprawie, zatem Sąd - na podstawie art. 94 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a, orzekł o jej niezgodności z prawem. Mając powyższe na uwadze sąd w punkcie I orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej ustaleń tekstu studium część II „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Prażmów” w rozdziale 3 pkt 3.1 punkt trzeci: „Na terenie całej gminy dopuszcza się realizację

inwestycji mających znaczenie dla rozwoju regionu (np. hotele, ośrodki jeździeckie oraz inne usługi turystyki i sportu, dla tych obiektów przyjmuje się takie same parametry jak dla terenów usługowych, dopuszcza się możliwość stosowania innych parametrów) pod warunkiem, że nie będą powodowały szkodliwości w stosunku do terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo – usługowych”.

W warunkach niniejszej sprawy strona skarżąca, na podstawie art. 100 u.s.g., była zwolniona od opłat sądowych, wobec czego nie przysługiwał jej zwrot wydatków, o których mowa w tym przepisie. O kosztach postępowania, obejmujących wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej będącego radcą prawnym, Sąd orzekł w pkt II na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
starszy specjalista
Joanna Piątek-Macugowska