WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 października 2026 r.

WP-I.4131.296.2026

Rada Gminy Lesznowola

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, 912 i 1273)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 516/XXXVII/2026 Rady Gminy Lesznowola z 24 września 2026 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wola Mrokowska – część I zatwierdzonego uchwałą Nr 408/XXXII/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 września 2013 r.*, w zakresie § 2 nadającemu nową treść § 34 pkt 1 lit. c uchwały zmienianej w części dotyczącej sformułowania, w brzmieniu: *„(...) składy i magazyny, (...)”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 września 2026 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 516/XXXVII/2026 *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wola Mrokowska – część I zatwierdzonego uchwałą Nr 408/XXXII/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 września 2013 r.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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. 67 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 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, w wersji elektronicznej, 29 września 2026 r. (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-a8a21719-032d-4c78-b9df-f4f2bef2d29a), zaś drugi egzemplarz uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono 2 października 2026 r. przy

piśmie Wójta Gminy Lesznowola z 1 października 2026 r., znak: RUP.6721.1.12.2025.MDO ID 434764.

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

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Lesznowola zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 października 2026 r., znak: WP-I.4131.296.2026, wraz z wnioskiem o przekazanie wyjaśnień.

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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmianie). Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy lub jego zmianę (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu (opcjonalnie jego zmiany), gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., który został przywołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy *(Z. Niewiadomski i inni „Ustawa*

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz", wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy**. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w *„zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian"*, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, **zgodnie z treścią ustaleń § 1 i § 2 uchwały intencyjnej Nr 176/XIII/2025** z 27 lutego 2025 r., **określono, że:** *„**§ 1**. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola zatwierdzonego uchwałą Nr 408/XXXII/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 września 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wola Mrokowska - część I (Dz. Urz. Woj. Maz. z 08.11.2013 r., poz. 11589) zgodnie z załącznikiem graficznym stanowiącym integralną część uchwały. **§ 2. Przedmiotem jest zmiana zapisów § 34 pkt 1 i 2, § 35 pkt 1 i 2 dotyczących przeznaczenia terenów.**"*.

Powyższa uchwała intencyjna została następnie zmieniona uchwałą **Nr 222/XVII/2025** Rady Gminy Lesznowola z 28 maja 2025 r. **Zgodnie z § 1 ww. uchwały zmieniającej, określono, że**: *„W uchwale Nr 176/XIII/2025 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie*

przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wola Mrokowska – część I, zatwierdzonego uchwałą Nr 408/XXXII/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 września 2013 r. ***wprowadza się następujące zmiany: 1) § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2. Przedmiotem jest zmiana zapisów § 34 pkt 1 i 2, dotyczących przeznaczenia terenów.****”; 2) załącznik graficzny zmienia się w przedmiocie granicy obszaru objętego zmianą planu miejscowego zgodnie z załącznikiem graficznym do przedmiotowej uchwały.”*.

Tym samym stwierdzić należy, iż w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany części tekstowej obowiązującego planu miejscowego, przyjętego uchwałą **Nr 408/XXXII/2013** Rady Gminy Lesznowola z 27 września 2013 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wola Mrokowska - część I.,* opublikowanego 8 listopada 2013 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego poz. 11589, **w zakresie zapisów konkretnej jednostki redakcyjnej uchwały, tj. § 34 pkt 1 i pkt 2, dotyczących przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1U/MN**.

Jednocześnie należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Lesznowola zainicjowała proces sporządzania przedmiotowej zmiany planu miejscowego uchwałą Nr 176/XIII/2025 z **27 lutego 2025 r.** (zmienionej uchwałą Nr 222/XVII/2025 Rady Gminy Lesznowola z 28 maja 2025 r.), to zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym po 24 września 2023 r.**, tj. po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej zmiany planu miejscowego stwierdzono, że przy jej podejmowaniu doszło do istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w tym przypadku, § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), a także art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy zmieniającej, z uwagi na określenie wykluczającego się wzajemnie przeznaczenia terenu 1U/MN, które jednocześnie narusza ustalenia Studium, przyjętego przez Radę Gminy Lesznowola uchwałą Nr 30/IV/2011 z 15 marca 2011 r. *w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola* (zmienionego uchwałą Nr 482/XXXVIII/2014 z 24 stycznia 2014 r. *w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu KPGO Mysiadło*), **zwanego dalej *„Studium”***.

Zgodnie bowiem z treścią **§ 2** uchwały zmieniającej, określono, że: *„**Wprowadza się następujące zmiany w § 34 pkt 1 i 2 planu, które otrzymują brzmienie: „1) przeznaczenie podstawowe terenu:** a) zabudowa usługowa, b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, **c) składy i magazyny,** d) wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe; 2) zakazuje się lokalizacji: a) nowych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko z wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i dróg, b) zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku występowania awarii, c) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i grupowej, d) więcej niż jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego na jednej działce budowlanej”.”.*

Powyższe wprost oznacza, iż to przedmiotowa zmiana planu miejscowego w § 2 tej uchwały, nadaje nową treść § 34 pkt 1 uchwały zmienianej, w zakresie przeznaczenia podstawowego terenu 1U/MN, które to przeznaczenie wyklucza się wzajemnie, bowiem dotyczy ono jednocześnie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy magazynowej i składów dla ww. terenu.

Mając zatem na uwadze definicję zawartą w § 6 pkt 3 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 3) **przeznaczeniu podstawowym terenu – należy przez to rozumieć przeznaczenie dominujące ustalone dla danego terenu**;”*, **należy uznać za konieczne stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Nr 516/XXXVII/2026 Rady Gminy Lesznowola z 24 września 2026 r., w zakresie § 2 nadającemu nową treść § 34 pkt 1 lit. c uchwały zmienianej w części dotyczącej sformułowania, w brzmieniu: *„(…) składy i magazyny, (…)”*, co pozwoli na zastosowanie pełnej treści § 34 pkt 1 uchwały zmienianej, w następującym brzmieniu:**

„Dla terenu zabudowy usługowej, składów, magazynów oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonego symbolem przeznaczenia terenu 1U/MN ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe terenu: a) zabudowa usługowa, b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, c) **(treść usunięto)** d) wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe;”.

Tym samym należy stwierdzić, iż wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Lesznowola z 21 października 2026 r., znak: RUP.6721.1.12.2025.RD ID:440369, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, **w których stwierdzono, że:** *„(...) Uchwała Nr 516/XXXVII/2026 Rady Gminy Lesznowola z dnia 24 września 2026 r. utrzymują dotychczasowe przeznaczenie terenu 1U/MN w zapisach dotyczących przeznaczenia terenu, w tym składów i magazynów. **Celem powyższej uchwały było jedynie ograniczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej do jednego budynku jednorodzinnego wolnostojącego na jednej działce budowlanej**, nie ograniczając pozostałej zabudowy dopuszczonej w miejscowym planie*

zagospodarowania przestrzennego z 2013 r. (...)”, **to jednak w przywołanych powyżej ustaleniach § 2 uchwały zmieniającej, Rada Gminy Lesznowola dokonała wzajemnie wykluczającego się przeznaczenia podstawowego terenu 1U/MN poprzez nadanie, zarówno nowej treści § 34 pkt 1 lit. c uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„c) składy i magazyny,”*, jak również § 34 pkt 1 lit. b uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca,”* które to przeznaczenia w konsekwencji dotyczą jednocześnie, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy magazynowej i składów, w ramach jednej jednostki terenowej 1U/MN.**

Na marginesie należy zauważyć, iż biorąc pod uwagę przywołane powyżej wyjaśnienia Wójta Gminy Lesznowola z 21 października 2026 r. oraz wprowadzony w § 34 pkt 2 lit. c uchwały, zakaz lokalizacji, m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, to wystarczającym dokonaniem zmiany planu miejscowego, w tym przypadku, byłoby zawężenie dokonywanej zmiany jedynie do ustaleń § 34 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian). W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem *„władztwa planistycznego”*. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo. Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p., poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego, czy też jego zmiany (art. 15 ust. 2 i ust. 3), a także w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany),

bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym (opcjonalnie w jego zmianie)**.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”*. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie), przy czym zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie) określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem:

- **§ 4 pkt 1** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia** części tekstowej projektu planu miejscowego **dotyczące przeznaczenia terenów zawierają jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, **zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia**;
- § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać **określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 *„Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu", w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu**, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia**. (...)”*.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania zmiany planu miejscowego, albowiem Rada Gminy Lesznowola w przywołanych powyżej ustaleniach § 2 uchwały zmieniającej, w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie podstawowe terenu oznaczonego symbolem 1U/MN, poprzez nadanie zarówno nowej treści § 34 pkt 1 lit. c uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„c) składy i magazyny,”*, jak również § 34 pkt 1 lit. b uchwały zmienianej, w brzmieniu: *„b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca,”*, które to przeznaczenia wykluczają się wzajemnie.

Należy bowiem mieć na uwadze fakt, iż sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Skoro zatem zgodnie z treścią ustaleń uchwały zmienianej, zawartych, m.in. w:

- **§ 3 ust. 1 pkt 1**, w brzmieniu: *„1. **Ustala się:** 1) **przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- **§ 4 ust. 2 pkt 2, pkt 3 lit. a** oraz **lit. b**, w brzmieniu: *„2. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linia rozgraniczająca **tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) przeznaczenie terenu, w tym symbol przeznaczenia terenu, przy czym: a) oznaczenia cyfrowe, przedstawione na rysunku planu, określają kolejne numery poszczególnych terenów zlokalizowanych w obszarze planu, o określonym, **tym samym przeznaczeniu podstawowym**; b) oznaczenia literowe, przedstawione na rysunku planu, **określają przeznaczenie podstawowe poszczególnych terenów**;”*;
- **§ 6 pkt 1, pkt 2** i **pkt 3**, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) **terenie** - należy przez to rozumieć **fragment obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu** i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi; 2) **liniach rozgraniczających** - należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie określające **granice terenów o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) **przeznaczeniu podstawowym terenu** - należy przez to rozumieć **przeznaczenie dominujące ustalone dla danego terenu**;”*,

to w ramach dokonywanej zmiany w zakresie § 2 nadającemu nową treść § 34 pkt 1 lit. c uchwały zmienianej w części dotyczącej sformułowania, w brzmieniu: *„(…) składy i magazyny,”*, brak możliwości ustalenia wykluczającego się wzajemnie przeznaczenia podstawowego terenu 1U/MN, które dotyczy jednocześnie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy magazynowej i składów, bowiem na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winno ono stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że **odmienne przeznaczenia**, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie), musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana również w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu lub jego zmiany, wraz z innymi przepisami, determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego lub jego zmiany, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. http://orzeczenia.nsa.gov.pl oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowej zmianie planu miejscowego naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez **brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1U/MN, bowiem funkcje określone w ramach dokonywanej zmiany w zakresie § 2, nadającemu nową treść § 34 pkt 1 lit. b** oraz **lit. c** uchwały zmienianej**, tj. *zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca* oraz *składy i magazyny*, stanowią przeznaczenia wykluczające się wzajemnie.**

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów oraz standardy ich stosowania, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej symbole,

nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„MNW”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne). Natomiast dla terenów składów i magazynów przypisano symbol klasy przeznaczenia terenu *„**PS**”* (oznaczenie literowe) oraz odpowiednią kolorystykę (oznaczenie graficzne).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z mającym zastosowanie załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.

Tymczasem, przywołane powyżej ustalenia zmieniane **§ 34 pkt 1 lit. b** oraz **lit. c** części tekstowej uchwały, wraz z oznaczeniem linii rozgraniczającej teren oznaczony symbolem **1U/MN** na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały zmienianej, który nie jest przedmiotem zmiany, wskazują, że **uchwałodawca, z jednej strony, nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania podstawowego ww. terenu, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe ww. terenu**.

Z drugiej zaś strony, w przedmiotowej zmianie planu nie zastosowano odpowiedniego oznaczenia literowego dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (**MNW**) oraz terenów składów i magazynów (**PS**), o którym mowa w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, należy traktować jako potwierdzenie, że w tym przypadku, przeznaczenie terenu **1U/MN** powinno zostać określone jako teren zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Tymczasem, Rada Gminy Lesznowola proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż powyższe kwestie były już przedmiotem szerokiego stanowiska judykatury, w tym m.in. orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(opcjonalnie jego zmiany) jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie), musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Treść przepisów planu (opcjonalnie jego zmiany), wraz z innymi przepisami, determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc* ***wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu****, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„****Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.*** *Z powyższego wynika, że* ***plan winien*** *ustalać przeznaczenie terenu oraz* ***określać warunki*** *zabudowy i* ***zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów*** *i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.* ***Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić***

***wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życi**e (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.";*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga **jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i **precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu** i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.";*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 grudnia 2025 r., sygn. akt VIII SA/Wa 585/25 (publ. CBOSA), w którym stwierdzono: *„(...) Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że **odmienne***

przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu.

Podejmując uchwałę w takim kształcie Rada Miejska zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej. Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości, co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko prezentuje orzecznictwo: wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, wyrok WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Z ustaleń zawartych w § 40 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, czy też m.in. zabudowa zagrodowa, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się. Z ustaleń części tekstowej uchwały vide: § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 6, § 5 ust. 1 jak i części graficznej (załącznik 1A i 1B oraz legenda) wynika, że linią rozgraniczająca wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Analizując powyższe, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zdanie 1

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem sądu, ma rację Wojewoda, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny zabudowy zagrodowej są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, Rada nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczania terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Rada proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej), co jest niedopuszczalne. Zgodnie z przedmiotową uchwałą Rada nie rozróżniła, które ustalone przeznaczenie należy rozumieć, jako przeznaczenie podstawowe, a które uzupełniające. I tak, realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, może nastąpić niezależnie od zabudowy zagrodowej, w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], czy też w sposób odwrotny, realizacja zabudowy zagrodowej z lokalizacją budowli rolniczych może nastąpić niezależnie od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tym samym, ustalone przeznaczenie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...] jest niedookreślone, co oznacza, iż naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w serwisie systemu informacji przestrzennej [...], nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane. Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od [...] do [...], wykluczają się wzajemnie. ***W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniowa, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie,***

najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze, wprowadzenie funkcji usługowej będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. ***Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu.*** *Oceny tej nie zmienia stanowisko zawarte w odpowiedzi na skargę odwołujące się do uregulowań obowiązującego m.p.z.p. czy waloru ekonomicznego przestrzeni. Należy bowiem mieć na uwadze fakt istnienia działek niezabudowanych oraz okoliczność, że aczkolwiek kwestionowane postanowienia planu miejscowego powielają uregulowania obowiązującego aktu prawa miejscowego, co nie wyklucza obowiązku dokonania kontroli legalności takiego unormowania w świetle powszechnie obowiązujących przepisów prawa. (...)"*;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne przeznaczenia lub* ***różne zasady zagospodarowania terenu***. ***Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas– miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i* ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania***

terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”*.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, **bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.**

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy zauważyć, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Lesznowola było jednoznaczne określenie przeznaczenia podstawowego terenu **1U/MN**, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalona zmiana planu miejscowego nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w tym przypadku winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w części, o której mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe naruszenie stanowi niezależną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w wadliwej części przy zachowaniu komunikatywności pozostałej części aktu, z uwzględnieniem ustaleń uchwały zmienianej.

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia należy również zauważyć, iż **wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Lesznowola** z 21 października 2026 r., znak: RUP.6721.1.12.2025.RD ID:440369, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, **z których wynika, że:** *„(...)* ***Zapisy uchwały Nr 516/XXXVII/2026*** *Rady Gminy Lesznowola z 24 września*

2026 r. oraz uchwały Nr 408/XXXII/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 września 2013 r. ***nie naruszają ustaleń Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Lesznowola z zakresu przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem numerowym i literowym 1U/MN****. (...)"*, **w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa zmiana planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu 1U/MN, narusza ustalenia Studium.**

Należy bowiem wskazać, iż wśród przepisów intertemporalnych zawartych w przywołanej wyżej ustawie zmieniającej, kluczowe znaczenie mają zapisy:

- **art. 64 ust. 2**, w brzmieniu: *„2.* ***Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie****, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy,* ***przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy****, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy."*;
- **art. 65 ust. 1**, w brzmieniu: *„1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie,* ***jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2026 r.****, i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe."*;
- **art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 1a, pkt 2 lit. a** oraz **lit. b, pkt 4, ust. 4 pkt 1** i **ust. 5**, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;* ***1a) przepisy art. 15 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie****, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;* ***2) przepisy art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie****, z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym*

- w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. ***4. Od dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, chyba że: 1) przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu albo ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany; (…) 5. Do spraw dotyczących opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian, o których mowa w ust. 4 pkt 1, stosuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w brzmieniu dotychczasowym.***

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że jeżeli przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tj. przed 31 sierpnia 2026 r., ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu albo ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany, to do spraw dotyczących opracowania i uchwalania planów miejscowych albo ich zmian, stosuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w brzmieniu dotychczasowym.

Biorąc zatem pod uwagę, w tym przypadku, obwieszczenie Wójta Gminy Lesznowola z 26 maja 2026 r. ***o przeprowadzeniu konsultacji społecznych w sprawie projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola,*** **m.in. dla** ***części obrębu Wola Mrokowska – część I, od 29.06.2026 r. do 29.07.2026 r. RUP.6721.1.12.2025.MDO ID.406560*****, które ogłoszono 3 czerwca 2026 r., m.in. przez publikację w prasie** ***„Przegląd piaseczyński”*** **oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Lesznowola, należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie znajduje zastosowanie Studium, w wersji obowiązującej do 31 sierpnia 2026 r. Jednocześnie, skoro przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., dotyczące stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie), nie naruszają ustaleń studium** (zarówno na etapie sporządzania projektu planu albo jego zmiany, jak i podjęcia przez Radę Gminy Lesznowola uchwały końcowej), **stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, to oznacza, że sporządzana a następnie uchwalona, w tym przypadku, zmiana planu miejscowego, nie może naruszać ustaleń Studium.** Innymi słowy, stwierdzić należy, iż zastosowanie znajdą przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, w związku z **art. 67 ust. 4 pkt 1** i **ust. 5** ustawy zmieniającej, z wyłączeniem kwestii

analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Wiążący charakter studium (z zastrzeżeniem: *do dnia wejścia w życie planu ogólnego*) wynika z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną,* ***zgodnie z zapisami studium*** *(...)”* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu (opcjonalnie jego zmiana), stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Skoro, zarówno plan miejscowy, jak i studium, składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (opcjonalnie ich zmian), to w celu zbadania czy plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana), nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż **w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia**, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z obowiązującego przed 24 września 2023 r., § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), na podstawie którego to rozporządzenia sporządzono Studium gminy Lesznowola. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów*

miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium" (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia zmiany planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu** oznaczonego symbolem **1U/MN, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Z rysunku Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego w skali 1:20000 (*vide* załącznik nr 2) wynika bowiem, że teren oznaczony w zmianie planu miejscowego symbolem **1U/MN**, usytuowany jest w Studium w całości w ramach obszaru funkcjonalnego opisanego jako *„**UM - tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowej - usługi komercyjne**"*, **dla którego na str. 31 – 32** tekstu kierunków Studium (*vide* załącznik nr 1), **ustalono:** *„**4.3.14. Sołectwa: Wola Mrokowska,** Mroków **(obręby: Wola Mrokowska,** Warszawianka, Kolonia Mrokowska) Sołectwa położone w południowo-wschodniej części gminy Lesznowola przy drodze krajowej nr 7. Tereny rozwoju zabudowy aktywności gospodarczej (obiekty produkcyjne i usługowe, składy, magazyny, hurtownie, zabudowa pomocnicza) oraz zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usług, w tym usług publicznych. (...) **UM – tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowej - usługi komercyjne** 1) **zabudowa podstawowa – szeroko pojmowane obiekty usługowe, dopuszcza się lokalizację budynków mieszkaniowych, (…)".***

Tymczasem, jak wynika z treści przedmiotowej zmiany planu miejscowego, **§ 34 pkt 1, otrzymuje brzmienie**: *„1) **przeznaczenie podstawowe terenu**: a) zabudowa usługowa, b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, **c) składy i magazyny**, d) wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe;"*.

Tym samym należy stwierdzić, iż dla terenu oznaczonego symbolem **1U/MN**, określono przeznaczenie terenu, które narusza w tym zakresie ustalenia Studium, co potwierdza również Wójt Gminy Lesznowola w przywołanych wyżej wyjaśnieniach z 21 października 2026 r., stwierdzając, że: *„(...) W Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego wybrany obszar*

położony jest na terenie UM - tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowe – usługi komercyjne, w którym jako zabudowa podstawowa występują szeroko pojmowane obiekty usługowe oraz dopuszcza się lokalizację budynków mieszkaniowych (część II rozdział 4.3.14.). (...)".

Jednocześnie, **przyjmując wyjaśnienia Wójta Gminy Lesznowola z 21 października 2026 r., z których wynika, że:** *„(...)* ***Dodatkowo w uwagach końcowych części II (str. 36) znajduje się następujący zapis: „Tereny zurbanizowane wskazane w studium uwzględniają istniejący stan zagospodarowania, dyspozycje mpzp oraz prognozowane potrzeby.*** *Granice terenów (np. MU, AG) ze względu na skalę opracowania należy traktować orientacyjnie jako wytyczne przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowani przestrzennego. Granice terenów mogą być korygowane w trybie opracowywania planów miejscowych z uwzględnieniem zmian przebiegu dróg ponadlokalnych, wydanych wcześniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwoleń na budowę, aktualnym stanem prawnym terenu, aktualną ewidencją gruntów i nie wymagają przeprowadzania zmiany studium (...)"*, **a także mając na uwadze fakt, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie i uchwalanie studium i planów miejscowych (opcjonalnie ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy Lesznowola, to stwierdzić należy, że już na str. 31 tekstu kierunków Studium, w zdaniu wprowadzającym dla *Sołectwa: Wola Mrokowska,* Mroków *(obręby: Wola Mrokowska,* Warszawianka, Kolonia Mrokowska), (*vide* Rozdział 4.3.14), dokonano jednoznacznego rozróżnienia obszarów funkcjonalnych, opisując je w ten sposób, że są to:** *„**Tereny rozwoju zabudowy aktywności gospodarczej** (obiekty produkcyjne i usługowe, **składy, magazyny**, hurtownie, zabudowa pomocnicza)* ***oraz*** *zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usług, w tym usług publicznych."*.

Następnie, na str. 32 tekstu kierunków Studium, określono dla obszaru funkcjonalnego opisanego w Studium, jako *„**AG/UPST** **- tereny aktywności gospodarczej - produkcja/ usługi: 1) zabudowa podstawowa – w szczególności: budynki wytwórczości, składów, przetwórstwa rolniczego, usług w tym usług komunikacyjnych (ogólnodostępne parkingi, stacje paliw) i obsługi rolnictwa, usługowe, magazynowe, hurtownie, składy, budynki funkcji mieszanych, których oddziaływanie na środowisko nie wykracza poza granicę inwestycji, zabudowa mieszkaniowa jako pomocnicza, (…)"*.

Natomiast dla terenów zabudowy mieszkaniowej i usług, bez dopuszczenia zabudowy magazynowej i składów, wyznaczono w Studium, dla *Sołectwa: Wola Mrokowska,* Mroków *(obręby: Wola Mrokowska,* Warszawianka, Kolonia Mrokowska), obszary funkcjonalne oznaczone jako:

- **MN**, jako *tereny zabudowy mieszkaniowej i usług, w tym usług publicznych*;
- **ML**, jako *tereny zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej na działkach leśnych*;

– **MU**, jako *tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej w tym usług publicznych*;
– **UM**, jako *tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowej -usługi komercyjne*;
– **UP**, jako *tereny zabudowy usług publicznych,* z dopuszczeniem *obiektów zbiorowego zamieszkania oraz realizacji zabudowy mieszkaniowej.*

Tym samym, organ nadzoru ponownie wskazuje, iż **przedmiotowa zmiana planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu 1U/MN narusza ustalenia Studium.** Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 i **art. 27** ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 4 pkt 1 i ust. 5 ustawy zmieniającej, a tym samym istnieje konieczność stwierdzenia jej nieważności w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

– 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
– 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
– 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
– 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
– 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
– 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
– 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
– 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
– 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
– 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
– 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
– 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
– 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
– 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
– 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Podsumowując, organ nadzoru wskazuje, iż nie kwestionuje możliwości określenia mieszanego przeznaczenia terenu w obrębie jednej jednostki terenowej, jednakże nie mogą to być przeznaczenia wykluczające się wzajemnie, które jednocześnie naruszają ustalenia Studium w tym

zakresie. Tymczasem, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*„MNW”*) oraz tereny składów i magazynów (*„PS”*), są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane odpowiednie oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wraz z określeniem linii rozgraniczających te tereny.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany 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 516/XXXVII/2026 Rady Gminy Lesznowola z 24 września 2026 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Wola Mrokowska – część I zatwierdzonego uchwałą Nr 408/XXXII/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 27 września 2013 r.*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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/