



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.116.2025

Rada Gminy Nadarzyn

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII.242.2025 Rady Gminy Nadarzyn z 29 maja 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Parole w Gminie Nadarzyn dla obszaru III”*, w zakresie ustaleń § 15 pkt 2 lit. f.

Uzasadnienie

Na sesji 29 maja 2025 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr XIII.242.2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Parole w Gminie Nadarzyn dla obszaru III”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, a także *„w związku z art. 67 ust. 3”* ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 czerwca 2025 r. przy piśmie Sekretarz Gminy Nadarzyn z 5 czerwca 2025 r., znak: S.0711.5.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Nadarzyn zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4131.116.2025. Ponadto, w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, Wojewoda Mazowiecki pismem z 12 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4130.437.2025, wystąpił do Wójta Gminy Nadarzyn z wnioskiem o wskazanie podstaw prawnych do stwierdzenia, iż ustalenia zawarte w **§ 15 pkt 2 lit. f**, w zakresie *dopuszczalnych magazynów lub placów składowych o powierzchni zabudowy nie większej niż 800 m²* dla terenów oznaczonych symbolami **1.MNU** i **2.MNU**, nie naruszają ustaleń obowiązującego Studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nadarzyn, przyjętego przez Radę Gminy Nadarzyn uchwałą Nr XLII/420/14 z 26 marca 2014 r., zmienionego uchwałą Nr XXI.262.2016 z 31 sierpnia 2016 r. i Nr LXVII.874.2023 z 1 marca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismami z 1 czerwca 2022 r., znak GG.6721.1.2021.KL i 13 lipca 2022 r., znak GG.6721.1.2021, Wójt Gminy Nadarzyn wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Gminy Nadarzyn zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXXII.422.2021 z 27 stycznia 2021 r., **to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r.**

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, stwierdzono, że treść zapisów § 15 pkt 2 lit. f tekstu planu miejscowego dla terenów oznaczonych symbolami **1.MNU i 2.MNU**, narusza ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. i art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej.

Należy bowiem zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. W ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają zapisy zawarte w:

- **art. 64 ust. 2**, w brzmieniu: *„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 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.**”*;
- **art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4**, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie**, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie*

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

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Nadarzyn uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, 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. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium

składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z przepisów § 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 oparciu o które sporządzono pierwotne Studium gminy Nadarzyn, a także z przepisów § 5 pkt 1 i 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), w oparciu o które sporządzono obowiązującą zmianę tego Studium. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym

terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem, analiza rysunku Studium gminy Nadarzyn, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, w tym przypadku **dopuszczenie magazynów lub placów składowych o powierzchni zabudowy mniejszej niż 800 m² dla terenów oznaczonych symbolami 1.MNU i 2.MNU, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Z ujednoliconego rysunku Studium w skali 1:10000, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik nr 4) wynika bowiem, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem 1.MNU i 2.MNU, usytuowane są w Studium w całości w ramach obszaru funkcjonalnego „M-2” opisanego w legendzie jako: „**tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług**”, dla których na str. 8 – 10 ujednoliconego tekstu kierunków Studium (vide załącznik nr 3), określono: „(...) **M-2 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług.**

1. **Kierunek przeznaczenia terenów:** 1) **dominujący:** a) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna realizowana jako wolnostojąca, bliźniacza i szeregowa w postaci budynków indywidualnych oraz osiedli zorganizowanych;** b) **usługi, usługi celu publicznego i użyteczności publicznej;** 2) **uzupełniający:** a) **zabudowa i zagospodarowanie towarzyszące, w tym z zakresu infrastruktury technicznej, obsługi komunikacyjnej i parkowania, budynki gospodarcze i garaże;** b) **tereny rekreacyjno-wypoczynkowe i tereny zieleni.** 2. **Zasady i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów:** (...) 2) **zasady zagospodarowania i charakter zabudowy dla zorganizowanych osiedli mieszkaniowych:** a) **ilość budynków w zorganizowanym osiedlu mieszkaniowym – nie mniej niż 5 dla zabudowy wolnostojącej lub bliźniaczej;** b) **zorganizowane osiedle mieszkaniowe musi stanowić zespół budynków mieszkalnych o ujednoliconej formie architektonicznej, podlegających wspólnemu opracowaniu projektowemu, zapewniającemu wyposażenie w niezbędną infrastrukturę techniczną i komunikacyjną;** c) **budynki zlokalizowane w postaci zespołu urbanistycznego z wyodrębnionymi przestrzeniami o charakterze publicznym: placami, drogami, terenami zieleni, wypoczynku i rekreacji, o charakterze sąsiedzkimi (typu wewnętrzne dziedzińce) i o charakterze prywatnym (typu indywidualne ogródki przydomowe);** d) **indywidualizacja poprzez charakterystyczne elementy zagospodarowania terenu i architektury zespołu budynków;** 3) **parametry dotyczące usług:** a) **powierzchnia sprzedaży dla wbudowanych usług handlu – nie więcej niż 100 m² ;** b) **powierzchnia sprzedaży dla usług handlu w oddzielnych budynkach – nie więcej niż 500 m² , a w Strzeniówce na terenie U położonym wzdłuż drogi klasy głównej – nie więcej niż 1 000 m².** 3. **Ograniczenia dotyczące**

zagospodarowania i użytkowania terenów: 1) zakaz lokalizacji usług konfliktowych w stosunku do zabudowy mieszkaniowej, a zwłaszcza wymagających ruchu transportu ciężkiego ponad 3,5 t, wzmożonego ruchu samochodów osobowych, usług stwarzających zagrożenia dla zdrowia ludzi, obniżających estetykę otoczenia i pogarszających jakość środowiska zamieszkania, w tym składowisk opału i odpadów, złomowisk, handlu paliwami i gazem płynnym, a w WOCHK usług dla potrzeb motoryzacji i napraw pojazdów mechanicznych; 2) możliwość lokalizacji usług handlu hurtowego oraz usług dla potrzeb motoryzacji i napraw pojazdów mechanicznych poza WOCHK; 3) w przypadku obszarów bezpośrednio przylegających do terenów oczyszczalni ścieków nakaz odsunięcia zabudowy mieszkaniowej od granic terenów infrastruktury technicznej i wprowadzenia stref buforowych w postaci: a) zabudowy innej niż mieszkaniowa; b) zagospodarowywania izolującego od ewentualnych uciążliwości sąsiedztwa oczyszczalni, w tym w postaci obszarów zieleni; 4) zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz oddziałujących poza teren, do którego prowadzący działalność posiada prawo do dysponowania; 5) zakaz lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii; 6) obowiązek przebudowy lub likwidacji rolniczych systemów drenarskich i rowów melioracyjnych (z dopuszczeniem przeniesienia rowów w linie rozgraniczające dróg lub w granice działki) – przed przystąpieniem do zagospodarowania obszarów, w tym przed realizacją inwestycji liniowych; zgodnie z przepisami odrębnymi prawa wodnego i stosownie do możliwości wynikających z ich funkcjonowania. (...)”.

Wbrew zatem wyjaśnieniom Wójta Gminy Nadarzyn z 13 i 16 czerwca 2025 r., stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 12 czerwca 2025 r., znak: WP-I.4130.437.2025, w których stwierdzono odpowiednio, że:

- „(...) Tereny oznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolami 1.MNU oraz 2.MNU znajdują się w granicach obszarów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi, oznaczonych na rysunku studium symbolem M-1. Zgodnie z Tomem II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nadarzyn”, w rozdziale nr II.2. określono kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. **Dla terenów oznaczonych symbolem M-2, w punkcie 3 lit c wskazano, że: „powierzchnia magazynów lub placów składowych dla usług handlu hurtowego nie może przekraczać 800 m².” W związku z powyższym dopuszczenie w planie miejscowym lokalizacji magazynów lub placów składowych o powierzchni zabudowy nie większej niż 800 m² na terenach 1.MNU i 2.MNU nie narusza ustaleń studium.”;**

- „(...) W Studium nie zawarto zamkniętego katalogu funkcji usługowych, jak również nie wskazano zakazu lokalizowania budynków magazynowych czy placów składowych, o ile służą one realizacji funkcji usługowej. Oznacza to, że Studium nie wyklucza obecności tego typu obiektów w ramach terenów M-2, jeżeli stanowią one zaplecze dla działalności usługowej. W związku z powyższym, zapisy planu miejscowego nie naruszają ustaleń Studium, a dopuszczenie funkcji usługowych, obejmujących również zabudowę magazynową i składy, jest zgodne z kierunkami zagospodarowania dla terenów M-2.”,

należy wskazać, iż z jednej strony, w treści obowiązujących ustaleń ujednoliconego tekstu kierunków Studium (*vide* załącznik nr 3 do uchwały Nr LXVII.874.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r.), dla terenów oznaczonych symbolem M-2 **BRAK PRZYWOŁANEGO POWYŻEJ ZAPISU** w punkcie 3 lit c w brzmieniu: „powierzchnia magazynów lub placów składowych dla usług handlu hurtowego nie może przekraczać 800 m².”.

Z drugiej zaś strony, w treści obowiązujących ustaleń ujednoliconego tekstu kierunków Studium, dla obszarów funkcjonalnych M-2 wprowadzone zostały jednoznaczne ograniczenia dotyczące usług, w brzmieniu: „(...) 3) parametry dotyczące usług: a) powierzchnia sprzedaży dla wbudowanych usług handlu – nie więcej niż 100 m² ; b) powierzchnia sprzedaży dla usług handlu w oddzielnych budynkach – nie więcej niż 500 m² , a w Strzeniówce na terenie U położonym wzdłuż drogi klasy głównej – nie więcej niż 1 000 m² . **3. Ograniczenia dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów: 1) zakaz lokalizacji usług konfliktowych w stosunku do zabudowy mieszkaniowej**, a zwłaszcza wymagających ruchu transportu ciężkiego ponad 3,5 t, wzmoczonego ruchu samochodów osobowych, usług stwarzających zagrożenia dla zdrowia ludzi, obniżających estetykę otoczenia i pogarszających jakość środowiska zamieszkania, w tym składowisk opału i odpadów, złomowisk, handlu paliwami i gazem płynnym, a w WOCHK usług dla potrzeb motoryzacji i napraw pojazdów mechanicznych;”, które w sposób prawidłowy znalazły również swoje odzwierciedlenie w **§ 15 pkt 2 lit. d** oraz **e** tekstu planu miejscowego, w brzmieniu: „§ 15. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem 1.MNU i 2.MNU ustala się: (...) 2) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) d) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla wydzielonego lokalu usług handlu w budynku mieszkalnym nie większa niż 100 m², e) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla wolno stojących usług handlu nie większa niż 500 m²,”.

Mając zatem na uwadze powyższe, a także treść:

- obowiązujących ustaleń ujednoliconego tekstu kierunków Studium, z których wprost wynika dla obszarów funkcjonalnych M-2 **zakaz lokalizacji usług konfliktowych w stosunku do zabudowy mieszkaniowej** (*vide* str. 9 ujednoliconego tekstu kierunków Studium);

- § 15 pkt 1 lit. a oraz b, pkt 2 lit. a, b, c tekstu planu miejscowego, w brzmieniu: „§ 15. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem 1.MNU i 2.MNU ustala się: 1) **przeznaczenie terenu:** a) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**, b) **zabudowa usługowa, w tym budynki zamieszkania zbiorowego**, 2) **szczegółne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu:** a) **budynki mieszkalne jednorodzinne wolno stojące lub w zabudowie bliźniaczej**, b) **dopuszczalna lokalizacja jednego budynku mieszkalnego na jednej działce budowlanej**, c) **budynki usługowe wolno stojące lub wydzielony lokal użytkowy w budynku mieszkalnym**,”

należy stwierdzić, iż w tym przypadku dopuszczenie magazynów lub placów składowych o powierzchni zabudowy mniejszej niż 800 m² dla terenów oznaczonych symbolami 1.MNU i 2.MNU, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.

Powyższe oznacza bowiem, że określenie przeznaczenia terenu 1.MNU i 2.MNU sformułowane zostało z istotnym naruszeniem zasad sporządzania 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 ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej, a tym samym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń zawartych w **§ 15 pkt 2 lit. f** tekstu planu miejscowego.

W tym miejscu należy dodać, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie, zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto, zgodnie z mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli

zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach:

- *terenów zabudowy mieszkaniowej* wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, do której przypisano oznaczenie literowe **MN** oraz jasnobrązową kolorystykę;
- *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, do której przypisano oznaczenie literowe **U** oraz czerwoną kolorystykę;
- *terenów zabudowy techniczno - produkcyjnej* wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 4.1 tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, do której przypisano oznaczenie literowe **P** oraz fioletową kolorystykę.

Jak wynika z powyższego, wszystkie te tereny stanowią wyodrębnione kategorie terenów, przy czym, o ile w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej, czy też zabudowy usługowej i terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, można stwierdzić, iż są to funkcje uzupełniające, **tak w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, stanowią one wyraźnie wyodrębnioną, od terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, kategorię terenu.**

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny składów i magazynów są terenami 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.

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. Oczywistym jest także, że podejmując uchwałę w takim kształcie to Rada Gminy Nadarzyn 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 możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. CBOSA oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, 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, nastąpiło poprzez **brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami **1.MNU i 2.MNU**, co wynika zarówno z ustaleń szczegółowych przywołanego powyżej § 15 pkt 1 lit. a oraz b, pkt 2 lit. f uchwały, jak również z ustaleń ogólnych zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. W planie ustala się: 1) **przeznaczenie terenów** oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 3 pkt 1, 3 i 5 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) **linii rozgraniczającej** – należy przez to rozumieć oznaczoną na rysunku planu linię ciągłą, dzielącą obszar objęty planem na tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 3) **teren** – należy przez to rozumieć wydzielony na rysunku planu linią rozgraniczającą fragment obszaru planu, dla którego ustalono przeznaczenie oraz zasady zabudowy i zagospodarowania, oznaczony symbolem cyfrowo-literowym, symbol literowy określa przeznaczenie terenu, a cyfra kolejny numer terenu; (...) 5) **usługach** – należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności, nie związaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, prowadzoną w obiektach wolnostojących lub lokalach użytkowych usytuowanych w budynkach o innej funkcji;*”;
- § 5 ust. 1 pkt 2 i 5 uchwały, w brzmieniu: „*1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) przeznaczenie terenów – oznaczenie cyfrowo-literowe identyfikujące tereny wyznaczone liniami rozgraniczającymi.*”;

- § 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące przeznaczenie terenów: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczone na rysunku planu symbolem MNU;*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń nie wynika, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami oraz place składowe i magazyny są równorzędnym przeznaczeniem terenów **1.MNU i 2.MNU**, w sytuacji, w której są to **przeznaczenia wzajemnie wykluczające się**.

Należy przy tym zauważyć, iż zarówno z § 3 pkt 1 i § 5 ust. 1 pkt 2 tekstu planu, jak również z rysunku planu miejscowego, w tym legendy zawierającej objaśnienia wszystkich zastosowanych oznaczeń, wynika, iż linią rozgraniczającą wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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.

Tym samym, Rada Gminy Nadarzyn **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu ww. symbolami, bowiem ustalenia dopuszczające magazyny lub place składowe o powierzchni mniejszej niż 800 m² w alternatywny sposób określają przeznaczenie terenów 1.MNU i 2.MNU i jednocześnie pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium**. Organy Gminy Nadarzyn, proponując **alternatywność przeznaczeń**, scedowały 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.

Powyższe oznacza, że ustalone w § 6 pkt 1 oraz § 15 pkt 1 lit. a oraz b uchwały, **przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem literowym MNU jest niedookreślone, co narusza 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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), 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. 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.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wyklądania art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają**.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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, 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 symbolami 1.MNU i 2.MNU, poprzez dopuszczenie magazynów lub placów składowych, wykluczają się wzajemnie**.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu 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, 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, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu 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 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>).

Na powyższe wskazuje również stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Gd 776/19, w którym Sąd stwierdził: „*W ocenie Sądu, jeśli przeznaczeniem podstawowym dla terenu U, P jest, jak w tym wypadku (§26 planu) - jest zabudowa usługowa i techniczno-produkcyjna, a dla terenu P (§27 planu) - tereny obiektów produkcyjnych, składy i magazyny, a jednocześnie dopuszczono tutaj funkcje mieszkaniowe przy jednoczesnym nakazie (§ 27 ust. 2 pkt 10 planu) wprowadzenia pasa zieleni izolacyjnej wysokiej od strony terenów zabudowy mieszkaniowej to włączanie tamże zabudowy mieszkaniowej oznacza łączenie funkcji całkowicie odrębnych i nieprzystających z punktu widzenia wymogów ładu przestrzennego i interesów czy to przedsiębiorców, czy mieszkańców. Możliwym i zazwyczaj celowym jest przeznaczanie terenów pod zabudowę mieszkaniową i nieuciążliwe usługi, gdyż te służą mieszkańcom. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniową, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Tym samym przyznaje Sąd rację Wojewodzie, że zapisy § 26 ust. 3 pkt 2 i § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.. Natomiast pełnomocnikowi Rady wskazać należy, że z istoty siedliska rolniczego wynika, że zabudowa tego rodzaju stanowi połączenie funkcji mieszkaniowej z prowadzeniem produkcji rolniczej. Natomiast nie jest to argument przemawiający za możliwością dopuszczenia funkcji mieszkaniowej na terenach produkcyjnych, składów magazynowych czy uciążliwych usług, gdyż współistnienie tych*

w sąsiedztwie wielokrotnie prowadzi do konfliktów w związku z uciążliwością dla funkcji mieszkaniowej.”.

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 życie*** (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 przeznaczenia 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 realizację 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 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 byłyby 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.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, 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 wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Nadarzyn było jednoznaczne określenie przeznaczenia ww. terenów, 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. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w ocenie organu nadzoru, skutkuje w tym przypadku, stwierdzeniem nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że na 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 XIII.242.2025 Rady Gminy Nadarzyn z 29 maja 2025 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Parole w Gminie Nadarzyn dla obszaru III”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/