



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 lipca 2026 r.

WP-I.4131.200.2026

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 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI.570.2026 Rady Gminy Nadarzyn z 24 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 1, w ramach zdania wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) z 2007 (...)”;
- § 1 ust. 1 pkt 1, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...), MI/UK (...)”;
- § 1 ust. 1 pkt 2;
- § 1 ust. 2.

Uzasadnienie

Na sesji 24 czerwca 2026 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr XXVI.570.2026 w sprawie uchwalenia zmiany części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I.

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.”.

Powyższą uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 1 lipca 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Nadarzyn z 1 lipca 2026 r., znak: S.0711.6.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Nadarzyn zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 23 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.200.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że Rada Gminy Nadarzyn zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XIV.257.2025 z **30 czerwca 2025 r.**, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie 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*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) 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 (opcjonalnie ich zmian) 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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. 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, 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 gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy 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. 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 XIV.257.2025** Rady Gminy Nadarzyn z 30 czerwca 2025 r., **określono, że:** „§1. 1. *Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I uchwalonego Uchwałą Nr XXXV/631/2005 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 13 kwietnia 2005 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2007 Nr 152, poz. 4747), zwanego dalej w treści uchwały planem.* 2. Granica obszaru objętego zmianą planu została oznaczona na załączniku do niniejszej uchwały kolorem czerwonym. § 2. 1. **Zmiana planu dotyczyć będzie ustaleń tekstowych planu zawartych w § 4 ust. 1 pkt 14, § 35 ust. 2 pkt 1, § 42 ust. 2 pkt 1 oraz § 49 ust. 2 pkt 1 uchwały, o której mowa w § 1 ust. 1 dla terenów oznaczonych na rysunku planu UO, 2US, US1, M1/UK.** 2. ***Zmianie nie podlega rysunek planu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, o której mowa w § 1 ust. 1.***”.

Tym samym stwierdzić należy, iż w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia **zmiany** części tekstowej obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą

Nr XXXV/631/2005 Rady Gminy Nadarzyn z 13 kwietnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I, w zakresie wybranych jednostek redakcyjnych uchwały, w odniesieniu do ściśle określonych terenów.

W związku z ww. brzmieniem uchwały intencyjnej, organ nadzoru przede wszystkim wskazuje, iż przedmiotem uchwały zmieniającej plan miejscowy winna pozostać jedynie kwestia nowelizacji ustaleń części tekstowej uchwały zmienianej, w zakresie:

- § 4 ust. 1 pkt 14 tj. w zakresie definicji powierzchni biologicznie czynnej odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolami: UO, 2US, US1 i M1/UK;
- § 35 ust. 2 pkt 1 tj. w zakresie ustaleń dotyczących powierzchni biologicznie czynnej w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem M1/UK;
- § 42 ust. 2 pkt 1 tj. w zakresie ustaleń dotyczących powierzchni biologicznie czynnej w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem UO;
- § 49 ust. 2 pkt 1 tj. w zakresie ustaleń dotyczących powierzchni biologicznie czynnej w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 2US i US1.

Tymczasem, z treści **§ 1 ust. 2** podjętej uchwały zmieniającej Nr XXVI.570.2026 Rady Gminy Nadarzyn z 24 czerwca 2026 r. wynika wprost, że: „**2. Ustalenia dotyczące wysokości stawki procentowej, służącej naliczaniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem planu - ustala się stawkę w wysokości: 1) 0% dla terenu oznaczonego symbolem UO, 2US, US1, M1/UK.**”.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż skoro w treści ustaleń uchwały przystąpieniowej określono, że przedmiotem zmiany planu miejscowego będzie nowelizacja wyłącznie części tekstowej uchwały, w zakresie: **§ 4 ust. 1 pkt 14, § 35 ust. 2 pkt 1, § 42 ust. 2 pkt 1 oraz § 49 ust. 2 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu zmienianego symbolami: UO, 2US, US1 i M1/UK, **to tym samym wprowadzenie na mocy § 1 ust. 2 uchwały zmieniającej XXVI.570.2026 Rady Gminy Nadarzyn z 24 czerwca 2026 r., ustaleń dotyczących wysokości stawki procentowej, służącej naliczaniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem planu, wykracza poza zakres ustaleń zmiany planu miejscowego określony w uchwale inicjującej proces jej dokonywania, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz

określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Z kolei dokonując zmiany planu miejscowego wyłącznie w części tekstowej, organy gminy nie są uprawnione do sporządzenia rysunku planu bowiem, jak wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia, zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia, z zastrzeżeniem, że zmiana taka faktycznie nie wymaga dokonania zmian w części graficznej. W konsekwencji zmiana taka nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p., a jedynie ściśle limitowanych zakresowo zmian w części tekstowej planu.

Poprawnie przyjęta uchwała w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna tym samym uwzględniać:

- fakt, iż treść normatywną tworzą łącznie część tekstowa i graficzna uchwały zmienianej oraz uchwały zmieniającej;
- konieczność zarówno nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, jak również wyłączenia ze stosowania odpowiednich ustaleń uchwały zmienianej, przy spełnieniu wymogów poprawnej legislacji;
- potrzebę derogowania załączników do uchwały zmienianej,

przy jednoczesnym braku ingerowania w treść uchwały zmienianej, która nie była przedmiotem dokonywanej zmiany (*quod vide* zakres zmian określony w uchwale przystąpieniowej).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) jest aktem prawa miejscowego (*vide* art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), to przy jego opracowywaniu należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsza to: akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów.

Tymczasem, powyższe warunki nie zostały spełnione, bowiem **ustalenia zawarte w § 1 ust. 2 podjętej uchwały zmieniającej, wykraczają poza zakres określony w uchwale inicjującej proces sporządzania tej zmiany planu.**

Reasumując, organ nadzoru wskazuje ponownie, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innych granicach.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie nieobowiązującej już ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), w związku z art. 85 ust. 2 ustawy o p.z.p. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu

miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, musi bowiem uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.

Nie kwestionując 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.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.

W tym miejscu wskazać należy ponownie, że zgodnie z uchwałą intencyjną, przystąpiono do sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XXXV/631/2005 Rady Gminy Nadarzyn z 13 kwietnia 2003 r., w zakresie m.in. § 35 ust. 2 pkt 1 dotyczącego jednostki terenowej oznaczonej symbolem M1/UK.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zgodnie z takim brzmieniem uchwały przystąpieniowej, określającym, iż zmianie podlegać będą ustalenia dotyczące **wskaźnika zagospodarowania terenu dla terenu M1/UK, to zmieniane ustalenia powinny być dostosowane nie tylko do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie których sporządzono zmianę tego planu, ale także powinny być dostosowane do obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nadarzyn**, przyjętego uchwałą Nr XLII/420/2014 Rady Gminy Nadarzyn z 26 marca 2014 r., zmienioną uchwałami Nr XXI.262.2016 z 31 sierpnia 2016 r. oraz Nr LXVII.874.2023 z 1 marca 2023 r., zwanego dalej „Studium”.

Tymczasem, ustalenia uchwały zmieniającej **naruszają ustalenia obowiązującego Studium, w zakresie wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem M1/UK** (vide § 1 ust. 1 pkt 2).

W tym miejscu uzasadnienia ponownie należy wskazać, że skoro Rada Gminy Nadarzyn zainicjowała proces sporządzania zmiany planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XIV.257.2025 z **30 czerwca 2025 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

Jednocześnie należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2 i ust. 3, w brzmieniu: „2. Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy. 3. Do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustawy zmienianej w art. 15, art. 19 oraz w art. 12 ustawy zmienianej w art. 37 odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej**

gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.”;

- art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 4, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 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 niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., Studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy 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.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy 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 § 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). Choć 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 zmianą) niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne

ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **M1/UK** **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że **teren oznaczony symbolem M1/UK**, stosownie do dyspozycji: § 7 ust. 1 pkt 2, § 34 pkt 1 i pkt 3 oraz § 35 ust. 2 pkt 2, a także samego tytułu rozdziału 4, podrozdziału 2 pn. „2. *Teren usług kultury z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (budownictwo komunalne)*” uchwały zmieniającej Nr XXXV/631/2005 z 13 kwietnia 2006 r., jest przeznaczony pod usługi kultury **z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (budownictwo komunalne)**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda.

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „*Tom II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, ww. teren oznaczony symbolem M1/UK, w Studium znajduje się w obszarze funkcjonalnym, określonym jako „**U – tereny usług**”.

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Tomie II, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, dotyczących **obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem U**, wynika, że: „(...) II. 2. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy. (...) Na terenie Gminy Nadarzyn wyznaczono następujące tereny, oznaczone na rysunku symbolami: (...) U – tereny usług; (...) USTALENIA SZCZEGÓŁOWE DLA POSZCZEGÓLNYCH TERENÓW: (...) U – tereny usług. (...) 2. Zasady i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów: 1) **powierzchnia biologicznie czynna**: a) dla zabudowy usługowej – nie mniej niż 20%; b) dla zabudowy mieszkaniowej na potrzeby wspólnoty samorządowej – nie mniej niż 25%;*” (vide str. 6 i str. 13 tekstu Studium, zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego).

Tymczasem, w ramach ustaleń podjętej **uchwały zmieniającej Nr XXVI.570.2026** z 24 czerwca 2026 r., dla terenu **M1/UK**, zawartych w § 1 ust. 1 pkt 2, nadającym nowe brzmienie § 35 ust. 2 pkt uchwały zmieniającej, **określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20%, co narusza ustalenia Studium.**

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż zgodnie z zapisami Studium, zawierającymi kierunki zagospodarowania przestrzennego:

– „(...) *Podane poniżej wskaźniki powinny zostać doprecyzowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w wyniku analizy aktualnego zagospodarowania*

i uwarunkowań oraz dostosowania formy i zakresu planów do przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Poniższe wskaźniki należy traktować jako wielkości wyjściowe, które mogą ulec zmianie na podstawie indywidualnej analizy na etapie sporządzania planu miejscowego z powodu specyfiki każdego z terenów. Podane wskaźniki dotyczące minimalnej powierzchni działki budowlanej oraz wysokości zabudowy nie obowiązują dla inwestycji celu publicznego z zakresu łączności, masztów, obiektów technologicznych związanych z produkcją oraz obiektów sportowych. (...)”, str. 7;

- „(...) Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, opisane w dziale II.2 i II.3A, należy traktować jako wielkości wyjściowe. Przy sporządzaniu planów miejscowych, każdorazowo należy przeanalizować uwarunkowania przestrzenne danego terenu w odpowiednim stopniu uszczegółowienia oraz dostosować podane wielkości do zamierzeń przyjętych założeń urbanistycznych i kompozycyjnych. W przypadkach uzasadnionych, w szczególności w odniesieniu do terenów istniejącej zabudowy, dopuszcza się modyfikację i indywidualne potraktowanie wskaźników przyjętych w studium na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)”, str. 24,

Rada Gminy Nadarzyn dopuściła możliwość modyfikacji ustalonych wskaźników urbanistycznych na etapie sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **jednakże modyfikacja ta powinna być realizowana w ramach ustalonych w Studium wskaźników, nie zaś dowolnie**.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Gminy Nadarzyn, zawartego w piśmie z 24 lipca 2026 r., znak: RG.0007.2.2026, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 23 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.200.2026, iż: „(...) W ocenie Gminy Nadarzyn, ustalenia w zakresie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem M1/UK, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 ww. uchwały zmieniającej, nie naruszają ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nadarzyn przyjętego Uchwałą Nr XLII/420/14 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 26 marca 2014 r. z późn. zm.¹ (...) Zgodnie z § 34 zmienianego planu miejscowego przeznaczeniem podstawowym terenu M1/UK jest ośrodek kulturalno-oświatowy, obejmujący między innymi salę wielofunkcyjną, świetlicę i salę zebrań mieszkańców. Komunalna zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna stanowi wyłącznie przeznaczenie dopuszczalne i została ograniczona do nie więcej niż dwóch segmentów zabudowy bliźniaczej, z jednym mieszkaniem w każdym segmencie. Zgodnie z definicjami zawartymi w § 4 ust. 1 pkt 11 i 12 uchwały zmienianej przeznaczenie podstawowe powinno przeważać na terenie, natomiast przeznaczenie dopuszczalne może jedynie uzupełniać lub wzbogacać przeznaczenie podstawowe, bez powodowania zakłóceń w funkcjonowaniu terenu. Dodatkowo, zgodnie z § 7 ust. 4 uchwały zmienianej, teren może być

w całości wykorzystany na cele zgodne z jego przeznaczeniem podstawowym albo łącznie na cele przeznaczenia podstawowego i dopuszczalnego. Plan nie przewiduje zatem możliwości samodzielnego wykorzystania całego terenu M1/UK wyłącznie na cele zabudowy mieszkaniowej. Ponadto zgodnie z § 35 ust. 1 oraz § 36 planu teren M1/UK stanowi jedną działkę inwestycyjną. Plan ustala dla całego terenu jeden minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej i nie przewiduje odrębnego bilansowania tego wskaźnika dla poszczególnych obiektów lub funkcji realizowanych w jego granicach. Uchwała zmieniająca nie ingeruje przy tym w przeznaczenie terenu ani w określoną w planie relację pomiędzy przeznaczeniem podstawowym i dopuszczalnym. Z tego względu, w ocenie Gminy Nadarzyn, dla całego terenu M1/UK właściwe jest zastosowanie wskaźnika ustalonego w Studium dla zabudowy usługowej, odpowiadającej przeznaczeniu podstawowemu określonymu w planie miejscowym. Dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej, ograniczonej pod względem skali i warunków realizacji, nie uzasadnia zastosowania wskaźnika 25% do całego terenu M1/UK, ponieważ przeznaczenie mieszkaniowe ma charakter dopuszczalny, pozostaje podporządkowane przeznaczeniu podstawowemu i nie może stanowić samodzielnej podstawy zagospodarowania tego terenu. W konsekwencji ustalenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% odpowiada podstawowemu usługowemu przeznaczeniu terenu M1/UK i pozostaje zgodne ze wskaźnikiem określonym w Studium dla zabudowy usługowej. (...)”, z uwagi na fakt, iż ustalony wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określony w planie miejscowym przekracza wielkość ustaloną w Studium.

Ponadto organ nadzoru ponownie wskazuje, iż ustalone wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości granicznych w nim wyznaczonych.** W tym przypadku Rada Gminy Nadarzyn powinna ustalić minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie uwzględniającym wskaźnik określony w Studium, nie tylko dla zabudowy usługowej, lecz również dla zabudowy mieszkaniowej na potrzeby wspólnoty samorządowej, bowiem taki rodzaj zabudowy został dopuszczony w ramach terenu M1/UK (vide § 7 ust. 1 pkt 2, § 34 pkt 3, § 35 ust. 2 pkt 2 oraz rozdział 4, w ramach tytułu podrozdziału 2 uchwały zmieniającej Nr XXXV/631/2005 z 13 kwietnia 2006 r.). Bez znaczenia pozostaje fakt, że komunalna zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna stanowi jedynie przeznaczenie dopuszczalne (vide § 34 pkt 3 uchwały zmieniającej), zaś przeznaczeniem podstawowym dla tego terenu jest ośrodek kulturalno – oświatowy (sala wielofunkcyjna, świetlica, sala zebrań mieszkańców itp.) (vide § 34 pkt 1 uchwały zmieniającej), bowiem organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium, w odniesieniu do każdego rodzaju zabudowy dopuszczonego na danym terenie. Brak również

podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Nadarzyn. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

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.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż **w konsekwencji stwierdzenia nieważności § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, koniecznym jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego § 1 ust. 1 pkt 1, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...), MI/UK (...)”, w celu doprowadzenia do zgodności ustaleń uchwały zmieniającej z uchwałą zmienianą.**

Jak wynika bowiem z § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej Nr XXVI.570.2026 Rady Gminy Nadarzyn z 24 czerwca 2026 r., w brzmieniu: „*1. W uchwale Nr XXXV/631/2005 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania*

przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2007 Nr 152, poz. 4747), wprowadza się następujące zmiany: 1) w par. 4 ust. 1 pkt 14 po wyrazach „nawierzchni żwirowych, grysowych i ażurowych” średnik zastępuje się kropką i dodaje się wyrazy: „**Definicja nie dotyczy terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami UO, 2US, US1, MI/UK;**”, Rada Gminy Nadarzyn wyłączyła ze stosowania definicję powierzchni biologicznie czynnej, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) **14) powierzchni biologicznie czynnej dla działek w obszarze chronionego krajobrazu – należy przez to rozumieć zapis § 1 pkt. 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia Wojewody Warszawskiego z dnia 29 sierpnia 1997 r. (ze zmianami) tj. „część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana powierzchniowo lub kubaturowo w głąb gruntu, na nim oraz nad nim; nie stanowiąca nawierzchni dojazdów i dojść pieszych, pokrytą trwałą roślinnością lub użytkowaną rolniczo. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy rolne. W szczególności za powierzchnię biologicznie czynną nie uznaje się: zieleni projektowanej na dachach i ścianach budynków oraz budowli naziemnych i podziemnych, nawierzchni żwirowych, grysowych i ażurowych”;**”.

Jednakże stwierdzając nieważność § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, doprowadzono do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostały ustalenia dotyczące powierzchni biologicznie czynnej w brzmieniu, o którym mowa w § 35 ust. 2 pkt 1 uchwały zmienianej.

Powyższe oznacza, iż zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...), MI/UK (...)”, bowiem ustalenia te nie będą miały zastosowania w przedmiotowej sprawie, a ich wyeliminowanie doprowadzi do zgodności części tekstowej uchwały zmieniającej z uchwałą zmienianą.

Ponadto, jak wynika z § 1 ust. 1 (w ramach zdania wprowadzającego) uchwały zmieniającej w brzmieniu: „1. W uchwale Nr XXXV/631/2005 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2007 Nr 152, poz. 4747) (...)”, **podczas gdy uchwała zmieniana została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2005 r., nie zaś w 2007 r.**

Powyższe znajduje potwierdzenie również w piśmie Rady Gminy Nadarzyn z 24 lipca 2026 r., znak: RG.0007.2.2026, w którym stwierdzono, że: „(...) Wskazana nieprawidłowość dotyczy roku publikacji Uchwały Nr XXXV/631/2005r. Rady Gminy Nadarzyn z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś

Walendów) w gminie Nadarzyn etap I. **Omyłkowo wskazano rok publikacji jako 2007, podczas gdy prawidłowy rok publikacji to 2005.** Jednocześnie numer Dziennika Urzędowego oraz pozycja pozostają prawidłowe, co pozwala na jednoznaczną identyfikację aktu. **Powyższa nieprawidłowość stanowi oczywistą omyłkę pisarską o charakterze redakcyjnym.** Nie wywołuje ona wątpliwości co do tożsamości aktu prawnego, nie wpływa na treść uchwały ani na możliwość jej stosowania, a także nie stanowi naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani procedury planistycznej.”.

Skoro uchwała zmieniana wraz z uchwałami zmieniającymi łącznie tworzyć będą przyszlą treść normatywną takiego aktu planistycznego, to obowiązkiem Rady Gminy Nadarzyn było poprawne wskazanie numeru i daty publikacji uchwały w dzienniku urzędowym, w celu umożliwienia jednoznacznej jej identyfikacji. Tym samym, stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1, w ramach zdania wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) z 2007 (...)”, doprowadzi do zgodności ustaleń uchwały zmieniającej z faktycznym stanem prawnym, przy jednoczesnej identyfikacji uchwały zmienianej.

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 zarówno do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części uchwały.

Istotność naruszenia zasad i trybu 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 kompetencje 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 organy 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 XXVI.570.2026 Rady Gminy Nadarzyn z 24 czerwca 2026 r. w *sprawie uchwalenia zmiany części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi PGR Walendów (obecnie wieś Walendów) w gminie Nadarzyn etap I*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/