



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 lipca 2024 r.

WP-I.4131.137.2024

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. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III.45.2024 Rady Gminy Nadarzyn z 26 czerwca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Rozalin w Gminie Nadarzyn – rejon ulic: *Daniewice, Przemysłowa i Kawalerska*”, w części dotyczącej:

- § 12 ust. 2 pkt 2;
- § 16 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) i usługowo-mieszkalne (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) lub jednego budynku usługowo-mieszkalnego,”;
- § 16 pkt 2 lit. d;
- § 16 pkt 2 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...) lub usługowo-mieszkalnego (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. k, w zakresie sformułowania: „(...) i usługowo-mieszkalnym (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. r tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...), usługowo-mieszkalne (...)”;
- § 16 pkt 2 lit. s tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowe (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 czerwca 2024 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr III.45.2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Rozalin w Gminie Nadarzyn – rejon ulic: *Daniewice, Przemysłowa i Kawalerska*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej także jako „ustawa zmieniająca”, w związku z jej art. 67 ust. 3 pkt 4.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 3 lipca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Nadarzyn z 3 lipca 2024 r., znak: S.0711.6.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Nadarzyn zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.137.2024.

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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz 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.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych skarżący stwierdza, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem przepisów odrębnych z zakresu ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.) oraz art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, art. 20 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zdaniem Skarżącego, 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 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków

zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że w ramach ustaleń zawartych w:

- § 12 ust. 2 pkt 2 sformułowano ustalenia, w brzmieniu „2. Dla potrzeb obsługi komunikacyjnej obiektów budowlanych dopuszczonych niniejszym planem należy zapewnić miejsca postojowe dla samochodów osobowych według następujących wskaźników: (...) 2) **dla funkcji mieszkalnej lokalizowanej w budynku usługowym** minimum 2 miejsca postojowe na jeden lokal mieszkalny;
- § 16 pkt 1, 2 i 3 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej nieuciążliwej oznaczonego na rysunku planu symbolem LMN/U ustala się: 1) **przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**, zabudowa usługowa nieuciążliwa; 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) budynki mieszkalne jednorodzinne w formie wolno stojącej lub bliźniaczej, b) **budynki** usługowe i **usługowo-mieszkalne** w formie wolno stojącej, c) na jednej działce budowlanej dopuszcza się lokalizację jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego i jednego budynku usługowego, **lub jednego budynku usługowo-mieszkalnego**, d) **w budynku usługowo-mieszkalnym dopuszcza się maksymalnie dwa wyodrębnione lokale mieszkalne**, e) dopuszcza się zagospodarowanie oraz obiekty i urządzenia na potrzeby funkcjonalne ustalonego przeznaczenia terenu, w szczególności: zieleni urządzonej, dojścia i dojazdy, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, miejsca postojowe, parkingi, budynki gospodarcze i garażowe, wiaty, f) dopuszcza się budowę budynków gospodarczych, garażowych lub gospodarczo-garażowych jako wolno stojące **lub dobudowane do budynku mieszkalnego jednorodzinnego, usługowego lub usługowo-mieszkalnego**, g) dopuszcza się lokalizację oczek wodnych, h) dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń sportowych i rekreacyjnych takich jak:

boiska, place zabaw, siłownie plenerowe, i) dopuszcza się lokalizację wolno stojących sanitariatów i toalet na potrzeby obsługi campingu, j) zakazuje się lokalizacji usług handlu hurtowego, **k) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla wyodrębnionego lokalu usług handlu w budynku mieszkalnym jednorodzinny i usługowo-mieszkalnym nie większa niż 100 m², l) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla wolno stojących usług handlu nie większa niż 500 m², m) nieprzekraczalne linie zabudowy - zgodnie z rysunkiem planu, n) minimalna powierzchnia biologicznie czynna - 40% powierzchni działki budowlanej, o) maksymalna powierzchnia zabudowy - 50% powierzchni działki budowlanej, p) minimalna intensywność zabudowy na działce budowlanej - 0,01, q) maksymalna intensywność zabudowy na działce budowlanej - 0,8, r) **maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych:** - budynki mieszkalne jednorodzinne, usługowe, **usługowo-mieszkalne** - 3, - budynki gospodarcze, garażowe i gospodarczo-garażowe - 1, s) **maksymalna wysokość zabudowy:** - budynki mieszkalne jednorodzinne, **mieszkalno-usługowe** i usługowe -12 m, - pozostałe obiekty -6 m, t) dla istniejących budynków niespełniających ustaleń planu w zakresie formy zabudowy, dopuszcza się zmiany sposobu użytkowania, przebudowy i remonty, przy zachowaniu pozostałych ustaleń planu, u) dla istniejących budynków zlokalizowanych w części poza nieprzekraczalnymi liniami zabudowy dopuszcza się zmiany sposobu użytkowania, przebudowy i remonty przy zachowaniu pozostałych ustaleń planu, v) kolorystyka i forma elewacji zgodnie z § 5 pkt 1 planu, w) dachy zgodnie z § 5 pkt 2 planu; 3) minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej: a) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej - 1000 m², b) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej - 500 m², c) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z zabudową usługową - 3000 m², d) dla zabudowy usługowej - 3000 m²;”;**

podczas gdy z ustaleń zawartych w:

- § 4 ust. 2 pkt 1 uchwały, jednoznacznie wynika, że teren oznaczony symbolem MN/U stanowi **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** i usługowej nieuciążliwej;
- § 10 ust. 1 uchwały, jednoznacznie wynika, że szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości sformułowane zostały w odniesieniu do zabudowy: **mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej z zabudową usługową realizowaną w oddzielnych budynkach**, a także usługową;
- § 16 uchwały w ramach zdania wprowadzającego jednoznacznie wskazano, że teren oznaczony symbolem 1.MN/U stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej nieuciążliwej;

- § 16 pkt 1 uchwały, jednoznacznie określono, że przeznaczeniem terenu oznaczonego symbolem 1.MN/U jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a także zabudowa usługowa nieuciążliwa.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest *taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;*
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć *budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;*
- § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez *zabudowę jednorodzinną* należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.*

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia terenu określonego **jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna** i zabudowa usługowa dopuszczono do realizacji *maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych w budynku usługowo-mieszkalnym, posługując się zamiennie pojęciem **budynku mieszkalno-usługowego i budynku usługowo-mieszkalnego**, podczas gdy przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, dopuszcza realizację budynku jednorodzinnego, w formie jednego lokalu mieszkalnego, bądź to w formie wydzielenia maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych, ale również poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.*

Innymi słowy, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.MN/U może powstać co najwyżej **budynek mieszkalny jednorodzinny**, w ramach którego funkcjonować będzie jeden lokal mieszkalny, jak i istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, nie ma zaś prawa powstać budynek usługowo-mieszkalny, czy też mieszkalno-usługowy z dowolną powierzchnią lokalu/lokali

usługowego/usługowych i z dwoma lokalami mieszkalnymi, bowiem byłoby to wbrew ustalonemu przeznaczeniu terenu.

Realizacja budynku *usługowo-mieszkalnego* określanego zamiennie *budynkiem mieszkalno-usługowym*, pozostawać będzie tym samym w oczywistej sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach **którego dla funkcji mieszkaniowej** powstać może co najwyżej **budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej**, którego legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach ustawy Prawo budowlane. Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stoją w oczywistej sprzeczności z przepisem art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku *de facto* będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez możliwość wydzielenia dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w *budynku usługowo-mieszkalnym* czy też *mieszkalno-usługowym*, w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które umożliwiają wydzielenie dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w budynku usługowo-mieszkalnym w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bowiem definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

Tym samym **w świetle przeznaczenia terenu** określonego w § 16 pkt 1 uchwały, nie jest możliwa realizacja budynku *usługowo-mieszkalnego*, czy też budynku *mieszkalno-usługowego*, **bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny**, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części.

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowy, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5

lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinnymi, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinnego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to oba te budynki są budynkami mieszkalnymi w zabudowie bliźniaczej.

Jeżeli zatem, w ramach jednej działki budowlanej, istnieje możliwość realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami, w ramach tego budynku może istnieć jeden lokal mieszkalny, albo 2 lokale mieszkalne, bądź też jeden lokal mieszkalny i jeden usługowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku.

Odnosząc się do kwestii dopuszczenia do realizacji *budynku usługowo – mieszkalnego* (mieszkalno – usługowego) organ nadzoru wskazuje, iż skoro w przepisach prawa brak legalnej definicji budynku usługowo – mieszkalnego (analogicznie mieszkalno – usługowego), to przy ocenie prawnej przedmiotowej uchwały należało wziąć pod uwagę istnienie w systemie prawa **legalnej definicji:**

- **budynku**, o którym mowa w art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek należy przez to rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- **budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego

lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;

- **zabudowy jednorodzinnej**, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;
- **budynku mieszkalnym**, o którym mowa w § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny należy rozumieć budynek mieszkalny jednorodzinny, bądź budynek mieszkalny wielorodzinny.

Jeżeli zatem ustawodawca zdecydował się w sposób absolutnie świadomy, na zdefiniowanie budynku jednorodzinnego, jako takiego, w którym usługi, oprócz jednego lokalu mieszkalnego, mogą zająć co najwyżej 30% powierzchni całkowitej takiego budynku, **a jednocześnie ten sam ustawodawca kategoryzuje budynki mieszkalne, bądź to jako budynki mieszkalne jednorodzinne, bądź wielorodzinne, to w przypadku dopuszczenia usług (nawet bez przesądzenia liczby lokali usługowych, czy ich powierzchni całkowitej) przy jednoczesnym dopuszczeniu dwóch lokali mieszkalnych, to taki budynek winien być klasyfikowany, jako budynek łączący funkcję usługową i mieszkaniową wielorodzinną.**

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 16 pkt 2 lit. d uchwały: „Dla terenu **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** i usługowej nieuciążliwej oznaczonego na rysunku planu symbolem *LMN/U* ustala się: (...) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) *d) w budynku usługowo-mieszkalnym dopuszcza się maksymalnie dwa wyodrębnione lokale mieszkalne, (...)*”, **jedyną dopuszczalną formą zabudowy mieszkaniowej, w ramach przeznaczenia terenu jest zabudowa jednorodzinna, co wynika wprost z cytowanych powyżej ustaleń zawartych w: § 4 ust. 2 pkt 1 i § 16 pkt 1 uchwały.**

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy zauważyć, że **budynkiem usługowym będzie budynek, w którym realizowane są wyłącznie funkcje usługowe.** Z kolei budynek, w którym łączone są, bez względu na proporcje, funkcje usługowe wraz z dwoma lokalami mieszkalnymi, a więc budynek, w którym realizowane są równoległe funkcje usługowe **i mieszkaniowe wielorodzinne (w związku z dopuszczeniem dwóch lokali mieszkalnych),** stanowić będzie co prawda budynek usługowo – mieszkalny, jednakże jego realizacja pozostaje w sprzeczności z ustaleniami co do przeznaczenia terenu w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej, która nie może być realizowana w formie wielorodzinnej, **lecz tylko i wyłącznie jednorodzinnej.**

Co więcej realizacja takiego budynku usługowo – mieszkalnego, z **maksymalnie dwoma wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi**, o którym mowa w § 16 pkt 2 lit. d, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.MN/U, narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nadarzyn, przyjętego uchwałą Nr XLII/420/2014 Rady Gminy Nadarzyn z 26 marca 2014 r., zmienionego uchwałą Nr XXI.262.2016 z 31 sierpnia 2016 r. i uchwałą Nr LXVII.874.2023 z 1 marca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, wiążący charakter studium 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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” 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. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 § 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 brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały w sprawie zmiany Studium. Chociaż studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż w zakresie **terenu oznaczonego symbolem 1.MN/U, nie jest możliwe określenie funkcji mieszkaniowej, jako wielorodzinnej realizowanej w formie budynku usługowo-mieszkalnego z maksymalnie dwoma wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi,**

o którym mowa w § 16 pkt 2 lit. d uchwały, bowiem pozostają one w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Zgodnie bowiem z ujednocionym rysunkiem Studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały Nr LXVII.874.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r., teren oznaczony w planie symbolem 1.MN/U, położony jest w granicach funkcji oznaczonej w Studium symbolem „M-2” – *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, dla której w ujednocionym tekście Studium, stanowiącym załącznik nr 3 pn. „Tom II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego” (vide § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr LXVII.874.2023 Rady Gminy Nadarzyn z 1 marca 2023 r.), zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 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. (...)”, str. 8 ujednocionego tekstu kierunków Studium.*

Tymczasem, w świetle przywołanych powyżej ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, **w ramach terenu oznaczonego symbolem 1.MN/U, funkcja mieszkaniowa, zamiast w formie zabudowy jednorodzinnej, tj. budynku jednorodzinnego, realizowana będzie w formie budynku usługowo-mieszkalnego z maksymalnie dwoma wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi**, a więc w formie wielorodzinnej (*vide § 16 pkt 2 lit. d uchwały*) naruszając, w tym zakresie, **ustalenia obowiązującego Studium.**

Biorąc pod uwagę powyższe, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia przepisów: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych, a także poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności części tekstowej uchwały, w odniesieniu do ustaleń wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, odnoszących się do wszystkich wadliwych ustaleń w zakresie możliwości realizacji budynku usługowo-mieszkalnego rozumianego jako budynek usługowy z 2 lokalami mieszkalnymi.

Należy także zauważyć, iż określenie przeznaczenia terenów, jak i zasad oraz sposobów zagospodarowania odnosi się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tego planu

miejscowego. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania, muszą być już prowadzone w oparciu o ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, który z kolei winien uwzględniać kierunki zagospodarowania terenów określone w Studium.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego z ustaleniami studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że nie jest możliwe obowiązywanie przedmiotowego planu miejscowego z naruszeniem ustaleń Studium w zakresie przeznaczenia terenów, co oznacza w ocenie organu nadzoru, konieczność stwierdzenia nieważności przywołanych powyżej ustaleń części tekstowej uchwały.

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).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Nadarzyn, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu

prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1*

i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.*”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.*”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego

jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15: *„Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. (...) Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).”*

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: *„1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustawy. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie*

można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Naczelnym Sąd Administracyjny wskazywał na konieczność przestrzegania legalnych definicji, na gruncie różnych regulacji, także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: *definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe*

znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.

Powyższe oznacza także, iż Rada Gminy Nadarzyn dopuszczając do realizacji budynku usługowo – mieszkalnego rozumianego, jako budynek o funkcji usługowej wraz z dwoma lokalami mieszkalnymi poczyniła powyższe ustalenia w oderwaniu do legalnych definicji wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzeń wykonawczych do tejże ustawy, to jeszcze naruszając powyższe definicje dopuściła do realizacji budynków, które stoją w oczywistej sprzeczności nie tylko z określonym przeznaczeniem terenu to jeszcze z istotnym naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III.45.2024 Rady Gminy Nadarzyn z 26 czerwca 2024 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Rozalin w Gminie Nadarzyn – rejon ulic: Daniewice, Przemysłowa i Kawalerska*”, 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/