



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.208.2026

Rada Gminy Chynów

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 XXX/180/2026 Rady Gminy Chynów z 30 czerwca 2026 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów obejmującego miejscowości Barcice Drwalewskie i Drwalew - Obszar VI*, w odniesieniu do ustaleń części tekstowej i graficznej w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2MN.

Uzasadnienie

Na sesji 30 czerwca 2026 r. Rada Gminy Chynów podjęła uchwałę Nr XXX/180/2026 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów obejmującego miejscowości Barcice Drwalewskie i Drwalew - Obszar VI*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 8 lipca 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Chynów z 2 lipca 2026 r., znak: GP.6722.3.1.2023, a także po raz drugi 9 lipca 2026 r., przy piśmie tego samego organu z 6 lipca 2026 r., znak: OR 0711.12.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Chynów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.208.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z: 20 lipca 2026 r. i 24 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.968.2026, przy czym organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Chynów z 21 lipca 2026 r., znak: GP.6722.3.1.2023, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chynów, przyjętego uchwałą Nr XIV/75/08 Rady Gminy Chynów z 29 stycznia 2008 r., zmienioną uchwałami: Nr IV/26/11 z 29 marca 2011 r., Nr XIX/139/2013 z 19 lutego 2013 r., Nr XXXIII/234/2014 z 27 października 2014 r., Nr IV/32/2015 z 21 kwietnia 2015 r., Nr XXIII/171/2021 z 4 maja 2021 r., Nr XLVIII/339/2023 z 1 czerwca 2023 r. oraz Nr LII/371/2023 z 5 października 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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

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

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

zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Chynów zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą **Nr LI/362/2023 z 22 września 2023 r.**, zmienionej uchwałą Nr XIV/74/2025 z 25 marca 2025 r. i uchwałą Nr XXVII/153/2026 z 24 marca 2026 r., zaś Wójt Gminy Chynów pismem z **19 maja 2025 r.**, znak: GP.6723.3.1.2023 wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej, 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; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Powyższe oznacza, że w tym przypadku stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.**

W tym miejscu, należy wskazać, iż zgodnie z przepisem **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.): „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”, przy czym przez:

- powierzchnię biologicznie czynną należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów

- i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² (*vide* art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.);
- udział powierzchni biologicznie czynnej należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.);
 - intensywność zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.);
 - nadziemną intensywność zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.);
 - udział powierzchni zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.).

Zgodnie z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, (...)*”.

Ponadto, z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

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 niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.**

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 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 Chynów 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.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

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 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 przed 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 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 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). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej, odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami 1MN i 2MN, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przede wszystkim należy zauważyć, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami 1MN i 2MN, stosownie do dyspozycji odpowiednio § 35 ust. 1 pkt 1 uchwały oraz § 36 ust. 1 pkt 1 uchwały, stanowią **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda. Natomiast zgodnie z rysunkiem Studium, zatytułowanym „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów*” (vide załącznik nr 2 do uchwały Nr LII/371/2023 Rady Gminy Chynów z 5 października 2023 r.):

- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony w planie symbolem 1MN, znajduje się w Studium w *obszarze przeznaczonym do zabudowy i zagospodarowania*, określonym jako **tereny dla perspektywicznego rozwoju funkcji mieszkaniowej z przeznaczeniem dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (symbol MN)**;
- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony w planie symbolem 2MN, znajduje się w Studium w *obszarze przeznaczonym do zabudowy i zagospodarowania*, określonym jako **tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w obowiązujących planach miejscowych (symbol MN1)**.

Wskazać także należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Części C pn. „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Chynów” dotyczących obszaru funkcjonalnego, określonego jako:

- **MN**, wynika, że: „(...) Nowa zabudowa realizowana wyłącznie na podstawie planów miejscowych, które winny wskazać wskaźniki i standardy dostosowane do sąsiedztwa, przy zachowaniu wartości progowych, tj.: a) działki budowlane o powierzchni • 1 000 m² – 2000 m², b) wysokość zabudowy maksymalnie • dwie kondygnacje, **c) maksymalna intensywność zabudowy • 0,6**, d) orientacyjny procent terenów biologicznie czynnych na działkach • 50%-70%. (...)”;
- **MN1**, wynika, że: „(...) **Standardy i wskaźniki winny być zachowane według ustaleń obowiązujących planów, a przy ewentualnych zmianach tych planów według standardów wskazanych dla terenów oznaczonych jako MN**, przy czym dopuszcza się wydzielanie działek mniejszych niż o powierzchni 1000 m². (...)”.

Tymczasem, jak wynika z treści uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem:

- **1MN**, sformułowano ustalenia zawarte w § 35 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...) b) Parametry zabudowy działki budowlanej - udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej - maksymalnie 30%; - udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej – minimum 60%; - maksymalna intensywność zabudowy- 0,6; **- maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 1,0**; - minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,01.”;
- **2MN**, sformułowano ustalenia zawarte w § 36 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (...) b) Parametry zabudowy działki budowlanej - udział powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej - maksymalnie 30%; - udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej – minimum 60%; - maksymalna intensywność zabudowy- 0,6; **- maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 1,0**; - minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,01.”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż według obowiązującego stanu prawnego, maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy stanowi element obligatoryjny planu miejscowego (vide art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), zaś maksymalna intensywność zabudowy jest parametrem jedynie o charakterze fakultatywnym (vide art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p.).

W związku z powyższym, to maksymalna **nadziemna** intensywność zabudowy winna być określona w przedmiotowej uchwale na poziomie nie wyższym niż parametr określony w Studium jako *maksymalna intensywność zabudowy*, nie zaś element fakultatywny planu, ustalony przez Radę Gminy Chynów w § 35 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret trzecie uchwały oraz § 36 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret trzecie uchwały.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Chynów ustalając parametry określone w: § 35 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret czwarte uchwały oraz § 36 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret czwarte uchwały, naruszyła zapisy obowiązującego Studium, bowiem maksymalna nadziemna intensywność zabudowy, dla obszarów funkcjonalnych oznaczonych w Studium symbolami MN i MN1, nie powinna przekraczać 0,6 i to tej wartości granicznej powinna przestrzegać Rada Gminy Chynów, ustalając ww. wskaźnik dla terenów oznaczonych w planie symbolami 1MN i 2MN.

Jak wynika ze stanowiska Wójta Gminy Chynów, zawartego w piśmie z 28 lipca 2026 r. znak: GP.6722.3.1.2023 „(...) Zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Chynów w Rozdziale 2.1. Obszary przeznaczone do zabudowy i zagospodarowania litera a) wskazano: „W części rysunkowej Studium wskazano i oznaczono główne kategorie terenów, różnicując je ze względu na funkcje, zasady zagospodarowania oraz możliwości przekształceń. Granice uwidocznione na rysunku, jak i wskaźniki podane w części tekstowej, należy traktować jako wytyczne, a ostateczny przebieg granic terenów i wielkość wskaźników zostaną ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.” Zatem wskaźniki dotyczące zagospodarowania stref stanowią jedynie wytyczne, które należy rozumieć jako zbiór zaleceń nie stanowiących ustaleń obligatoryjnych. (...)”.

Organ nadzoru nie podziela ww. stanowiska, bowiem, w kontekście wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności, przywołany zapis w Studium może znaleźć zastosowanie w sytuacji wyjątkowej, gdy stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych istniejących budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej przekracza wskaźnik określony w Studium i wtedy to winien być on ustalony według stanu istniejącego. Zapis ten należy traktować zatem jako odstępstwo od przyjętych rozwiązań przestrzennych, które jednak nie może być w sposób nadmiarowy wykorzystywane, albowiem jakiegokolwiek ustalenia Studium w tym zakresie stanowiłyby fikcję co do wytycznych, które mają charakter ustaleń wiążących przy sporządzaniu planu miejscowego, co jest niedopuszczalne w świetle przywołanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p.

Wskazać przy tym należy, że w granicach terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami 1MN oraz 2MN, znajdują się niezabudowane działki oznaczone m.in. numerami

ewidencyjnymi: 537, 454, 455, 456, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 469, 470, 471, 472 oraz 473 obręb 0009 Drwalew.

Jednocześnie dodać należy, że skoro intensywność zabudowy to stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.), a więc odnosi się do kondygnacji zarówno nadziemnych, jak i podziemnych, zaś nadziemna intensywność zabudowy to stosunek sumy powierzchni tylko i wyłącznie kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (*vide* art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.), to maksymalna intensywność zabudowy, co do zasady, jest większa bądź równa maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Natomiast, wbrew powyższemu, Rada Gminy Chynów ustaliła maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami 1MN oraz 2MN, na poziomie wyższym niż maksymalna intensywność zabudowy, co uniemożliwia zastosowanie planu w praktyce. Powyższe stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Tekst normatywny powinien być bowiem sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Ponadto wskazać należy, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne.

W świetle powyższego, wskazane powyżej ustalenia wprost naruszają ustalenia Studium, stanowiąc o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 1 i art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 4 ustawy zmieniającej. W związku z tym, że nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez jego **obligatoryjnego** elementu, w tym przypadku maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1MN i 2MN, to powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium. 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 Gminy Chynów i Rada Gminy Chynów. **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;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 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.

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

Istotność naruszenia zasad, podobnie jak i trybu 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 (tak: wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt

II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za *istotne* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

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.

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.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. Akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/180/2026 Rady Gminy Chynów z 30 czerwca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów obejmującego miejscowości Barcice Drwalewskie i Drwalew - Obszar VI, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje

wstrzymaniem

jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/