



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 lipca 2026 r.

WP-I.4131.165.2026

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/164/2026 Rady Gminy Chynów z 28 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów obejmującego miejscowości Chynów i Edwardów - Obszary I, II, IV, V, VI, VII, w zakresie ustaleń:

- § 15 ust. 2, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o średnicy 10 m (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. d, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. f, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- § 44 pkt 2 lit. g, w odniesieniu do sformułowania: „(...) dojazdową (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN-U, 1RZM oraz 1U-P, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1159 z obrębu 0008 Chynów, jednostka ewidencyjna Chynów;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3U-P.

Uzasadnienie

Na sesji 28 maja 2026 r. Rada Gminy Chynów podjęła uchwałę Nr XXIX/164/2026 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów obejmującego miejscowości Chynów i Edwardów - Obszary I, II, IV, V, VI, VII.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 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”.

Przedmiotową uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 czerwca 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Chynów z 1 czerwca 2026 r., znak: GP.6722.4.1.2023, a także, po raz drugi, przy piśmie tego samego organu z 3 czerwca 2026 r., znak: OR 0711.8.2026 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie: 8 czerwca 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Chynów zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.165.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 sporządzenia planu miejscowego *Gminy Chynów obejmującego miejscowości Chynów i Edwardów - Obszary I, II, IV, V, VI, VII* na podstawie uchwały **Nr LI/364/2023 z 22 września 2023 r.**, zmienionej uchwałą **Nr XIV/75/2025 z 25 marca 2025 r.**, zaś Wójt Gminy Chynów pismem z **27 sierpnia 2025 r.**, znak: GP.6722.4.1.2023, 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.

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

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

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części

graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). 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 odnoszące się do terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem **3U-P**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.

Przede wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony symbolem **3U-P**, stosownie do dyspozycji § 36 pkt 1 uchwały, jest przeznaczony pod **produkcję, magazyny, rzemiosło, składy, usługi**. Powyższe potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda, z której wynika, iż jest to *teren usług lub produkcji*.

Zgodnie z częścią graficzną Studium stanowiącą „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów*” (vide załącznik nr 2 do uchwały Nr LII/371/2023 Rady Gminy

Chynów z 5 października 2023 r.), teren oznaczony w planie symbolem **3U-P**, w Studium znajduje się w *obszarach przeznaczonych do zabudowy i zagospodarowania*, określonych jako:

- **P** – tereny istniejącego przemysłu, składów i przetwórstwa rolnego oraz przeznaczone pod te funkcje w obowiązujących planach miejscowych;
- **U/P** – tereny dla perspektywicznego rozwoju funkcji usługowej, produkcji, składów i przetwórstwa rolnego.

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

- **P**, znajduje się sformułowanie, że: „(...) *W planach miejscowych należy ustalić wskaźniki i standardy urbanistyczne przy zachowaniu następujących wartości ustalonych w Studium: a) wysokość zabudowy do 25m, b) maksymalna powierzchnia zabudowy 65% powierzchni działki, c) powierzchnia biologicznie czynna winna wynosić co najmniej 10% powierzchni działki. (...)*” (vide str. 233);
- **U/P**, znajduje się sformułowanie, że: „(...) *Obowiązują następujące standardy: a) wysokość zabudowy do 44 25m, b) maksymalna intensywność zabudowy brutto 1,0, 1.5 c) minimalny procent terenów biologicznie czynnych brutto 50% 10% Nowa zabudowa może być realizowana wyłącznie na podstawie planów miejscowych. (...)*” (vide str. 236).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w § 36 pkt 3 lit. f uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1U-P, 2U-P, 3U-P ustala się: (...) 3) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) maksymalny udział powierzchni zabudowy nie większy niż 0,8;*”.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Chynów ustalając parametr określony w § 36 pkt 3 lit. f uchwały, naruszyła zapisy obowiązującego Studium, bowiem udział powierzchni zabudowy dla obszaru funkcjonalnego, oznaczonego w Studium symbolem P, wynosi maksymalnie 65 % i to tej wartości granicznej powinna przestrzegać Rada Gminy Chynów, ustalając ww. wskaźnik dla terenu oznaczonego w planie symbolem 3U-P.

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 sporządzenie,

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;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 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.

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. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3U-P.

W tym miejscu wskazać należy, iż Rada Gminy Chynów sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- § 7 ust. 1 pkt 2, pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*1. Poszczególnym terenom wyznaczonym na rysunku planu liniami rozgraniczającymi przypisuje się symbole klasy przeznaczenia terenu*

wraz z numeracją, w których numer jest porządkowy, a symbol literowy określa następujące podstawowe klasy przeznaczenia terenów – z zastrzeżeniem ust. 2: (...) 2) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – MN-U; (...) 4) teren usług lub produkcji – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – U-P; 5) teren zabudowy zagrodowej – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – RZM;”;

- § 34 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U ustala się: 1) Przeznaczenie: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, b) zabudowa usługowa.”;
- § 36 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1U-P, 2U-P, 3U-P ustala się: 1) Przeznaczenie podstawowe – produkcja, magazyny, rzemiosło, składy, usługi.”;
- § 37 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1RZM ustala się: 1) Przeznaczenie: a) zabudowa zagrodowa, b) rolnicze użytkowanie gruntów.”;

co stanowi odzwierciedlenie na rysunku planu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały).

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, że w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1MN-U, 1U-P oraz 1RZM, usytuowana jest m.in. działka oznaczona numerem ewidencyjnym 1159 z obrębu 0008 Chynów, jednostka ewidencyjna Chynów, występują grunty leśne.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82): „2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.”.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku gruntów leśnych ustawodawca w ich definicji nie odsyła wprost do ewidencji gruntów, lecz do ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2026 r. poz. 663). Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału

*przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”. Zgodnie zaś z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, przez *gospodarkę leśną* należy rozumieć *działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.**

Konkretyzację zaś przywołanego wyżej ustawowego wymogu uwzględniania w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych odnaleźć możemy w **art. 3 ust. 1 i ust. 2** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, iż: „**2. Ochrona gruntów leśnych polega na:** 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; 3) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; 4) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności; 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.”.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, wyrażanej po uzyskaniu opinii marszałka województwa, zaś w przypadku pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa.

Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W przypadku zatem stwierdzenia występowania lasów, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, przed określeniem przeznaczenia innego niż leśne, zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tymczasem, w dokumentacji prac planistycznych, **brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego**, występującego na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 1159 z obrębu 0008 Chynów, jednostka ewidencyjna Chynów, usytuowanej w granicach terenów oznaczonych symbolami: **1MN-U, 1U-P** oraz **1RZM**, na cele nieleśne, pomimo ustaleń zawartych w ramach § 34 pkt 1, § 36 pkt 1 oraz § 37 pkt 1 uchwały.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Chynów, zawartych w piśmie z 24 czerwca 2026 r., znak: GP.6722.4.1.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.165.2026, w którym stwierdzono, że: „(...) **Dla działki nr 1159 obr. Chynów nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.** (...)”.

Stwierdzić należy zatem, że w niniejszej sprawie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w tym dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13;
- 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- 23 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2635/15;
- 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3354/17;
- 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;

- 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
- 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20, w sprawie rozpoznawanej w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku I instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny: „(...) Rada Miasta [...] dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: "Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne

niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego (...)".

W związku z powyższym należy ponownie podkreślić, że w niniejszej sprawie zastosowanie będą miały wprost przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których jednoznacznie wynika, że **grunty leśne, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.** Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Reasumując, brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, stanowi w tym przypadku, istotne naruszenie przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN-U, 1RZM oraz 1U-P, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1159 z obrębu 0008 Chynów, jednostka ewidencyjna Chynów. Stwierdzenie nieważności ustaleń odnoszących się całej działki ewidencyjnej, pozostającej w granicach różnych jednostek terenowych umożliwi przeprowadzenie procedury naprawczej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Stwierdzenie nieważności ustaleń planu miejscowego w odniesieniu do całej działki ewidencyjnej podyktowane jest również faktem, iż organ nadzoru może co najwyżej stwierdzić nieważność uchwały w części, pod warunkiem zachowania pełnej komunikatywności takiego rozstrzygnięcia, w tym także co do zakresu obowiązywania planu miejscowego. Zachowanie takiej komunikatywności odnosić się może zatem jedynie do granic działki ewidencyjnej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”.

Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zgodnie z którym: „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia; (...)* , a także oraz § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym: „*1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...)* 8) *określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;*”.

Wypełniając ww. dyspozycję, Rada Gminy Chynów sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*(...) 1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*(...) 1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...)* 2) *linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 7 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*(...) 1. Poszczególnym terenom wyznaczonym na rysunku planu liniami rozgraniczającymi przypisuje się symbole klasy przeznaczenia terenu wraz z numeracją, w których numer jest porządkowy, a symbol literowy określa następujące podstawowe klasy przeznaczenia terenów – z zastrzeżeniem ust. 2: (...)* 7) teren drogi zbiorczej – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – KDZ”;
- § 44 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*(...) Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 4KDZ, 5KDZ, 6KDZ, 7KDZ ustala się: 1) Przeznaczenie: tereny drogi zbiorczej;*”;

co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego, **podczas gdy jednocześnie** w ramach § 44 pkt 2 uchwały, dla terenów oznaczonych kolejnymi symbolami od 1KDZ do 7KDZ, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*(...) 2) Warunki i zasady zagospodarowania terenu: a) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną symbolem 1KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 3 m, zgodnie z rysunkiem planu; b) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną*

symbolem 2KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 3,1 m -7 m, zgodnie z rysunkiem planu; c) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną symbolem 3KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 3 m -5,5 m, zgodnie z rysunkiem planu; d) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną symbolem 4KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 5 m, zgodnie z rysunkiem planu; e) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną symbolem 5KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 5 m, zgodnie z rysunkiem planu; f) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną symbolem 6KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 5 m, zgodnie z rysunkiem planu; g) Ustala się drogę dojazdową oznaczoną symbolem 7KDZ, szerokość pasa terenu przeznaczonego pod drogę w granicach planu – 5 m, zgodnie z rysunkiem planu.”

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a także do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 pkt 8 a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: „Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego”.

Z dyspozycji bowiem art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika bowiem, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

– wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie

- projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;*
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*”;
 - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.*” (publ. LEX 1080455);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX 1070339);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX 418919);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „*Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA*

z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”
(publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż **ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej**.

Ponadto, wypełniając dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Chynów sformułowała ustalenia zawarte w ramach:

- § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 8) strefa bezpośredniej ochrony ujęcia wód podziemnych.”;
- § 15 ust. 1 i ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „1. W obszarze planu na terenie IIW znajduje się strefa ochronna ujęcia wód podziemnych obejmująca wyłącznie teren ochrony bezpośredniej dla ujęcia składającego się z dwóch studni. 2. Strefa ochrony bezpośredniej ujęcia wody składa się z dwóch obszarów wokół ujęć w kształcie okręgu o średnicy 10 m. Zagospodarowanie w granicach stref ochrony bezpośredniej zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu prawa wodnego.”,

podczas gdy z rysunku planu (vide załącznik nr 4 do uchwały) wynika, iż strefa bezpośredniej ochrony ujęcia wód podziemnych składa się z dwóch obszarów wokół ujęć w kształcie okręgu o średnicy 20 metrów.

Z powyższego wynika, że przy podejmowaniu uchwały ponownie doszło, do powstania **ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Podsumowując, należy podkreślić, że **ewidentna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej, a także sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego** i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego – wobec braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne - co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 nieściskość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej

podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/164/2026 Rady Gminy Chynów z 28 maja 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chynów obejmującego miejscowości Chynów i Edwardów - Obszary I, II, IV, V, VI, VII, 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/