



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 października 2025 r.

WP-I.4131.218.2025

Rada Gminy Rzekuń

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/186/2025 Rady Gminy Rzekuń z 29 września 2025 r. w sprawie uchwalenia *Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń.*

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2025 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XXI/186/2025 w sprawie uchwalenia *Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20, art. 37ea ust. 1, art. 37ec ust. 2 pkt 9 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 7 października 2025 r. pod poz. 8487.

Organ nadzoru wskazuje, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również przepis:

- art. 20 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym (ust. 1 i ust. 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały, zaś organ wykonawczy gminy zobowiązany

- jest do przedstawienia wojewodzie uchwały w tym zakresie, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi;
- art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny;
 - art. 37ec ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: *„Jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, kolejno: (...) 9) przedstawia radzie gminy projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiący załącznik do umowy, o której mowa w pkt 7, wraz z raportem o którym mowa w art. 8k ust. 2.”*.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), tj. z dniem 24 września 2023 r. ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w zakresie lokalizacji inwestycji, w postaci Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, zwanego dalej jako „ZPI”, który stosownie do dyspozycji art. 37ea ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. obejmuje obszar inwestycji głównej oraz inwestycji uzupełniającej i jako taki stanowi szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle wprowadzonych zmian uchwała w przedmiocie ZPI jest podejmowana przez właściwą miejscowo radę gminy w warunkach uznania, co wynika wprost z dyspozycji art. 37ea ust. 1 ustawy o p.z.p. Należy jednak zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 ustawy o p.z.p. inwestor, do wniosku o uchwalenie ZPI, dołącza projekt tego planu, **który spełniać musi wszelkie wymogi zarówno co do zakresu regulacji, określanych mianem zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających m.in. z dyspozycji art. 15 ust. 1 – 3 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), jak też warunków formalnych co do wymaganego zakresu oraz skali projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (*quod vide* art. 37eb ust. 2 ustawy o p.z.p.).**

Ponadto ustawodawca określił szczególny tryb podjęcia uchwały w przedmiocie ZPI (*quod vide* art. 37eb – art. 37ef ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii organów opiniujących i uzgadniających projekt ZPI, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Organ nadzoru wskazuje, iż skoro ZPI jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to zakres kontroli ze strony organu nadzoru wynika wprost

z dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie z którym 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.

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

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

Jak już wcześniej wskazano, 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 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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż w odniesieniu do tego samego obszaru Rada Gminy Rzekuń 18 czerwca 2025 r. podjęła już uchwałę Nr XVII/155/2025 z w sprawie uchwalenia *Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń*, przy czym Wojewoda Mazowiecki, rozstrzygnięciem nadzorczym z 14 lipca 2025 r. znak: WP-I.4131.140.2025, stwierdził nieważność ww. uchwały z uwagi na istotne naruszenie zasad oraz istotne naruszenie trybu jej sporządzania.

Biorąc pod uwagę powyższe organy Gminy Rzekuń, na mocy art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. posiadały prawo do kontynuowania już rozpoczętej procedury planistycznej, jednakże fakt ten winien zostać odnotowany poprzez przywołanie w podstawie prawnej podjętej na nowo uchwały ww. przepisu.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż narusza ona w sposób istotny zasady sporządzania ZPI.

Należy przy tym zaważyć, iż w ramach przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca wskazał na obligatoryjny katalog ustaleń planistycznych, zaś w ramach ust. 3 ww. jednostki redakcyjnej sformułował wymagania co do ustaleń o charakterze fakultatywnym (nieobowiązkowym).

Katalog ustaleń o charakterze obligatoryjnym należy dostosować do faktycznych okoliczności zachodzących w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, niemniej jednak stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe oznacza, iż obowiązkiem inwestora, stosownie do dyspozycji art. 37eb ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 37ae ust. 1 ustawy o p.z.p., było dołączenie do wniosku w przedmiocie ZPI, kompletnego projektu planu spełniającego wszystkie wymogi określone w art. 15 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, a także art. 16 ust. 1 oraz art. 67a ust. 5 ustawy o p.z.p. Weryfikacja spełnienia wymagań, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach, w tym także w zakresie ewentualnych zmian wprowadzonych w treści samej uchwały należała zatem także do Wójta Gminy Rzekuń, jako organu odpowiedzialnego za proces sporządzania ZPI, będącym *de facto* planem miejscowym, jak i do Rady Gminy Rzekuń, która właściwa jest do podejmowania uchwały w tym przedmiocie. Powyższe oznacza, iż zarówno na inwestorze, jak i na organach Gminy Rzekuń ciążył obowiązek spełnienia warunków jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego a także jednoznacznego określenia sposobów zagospodarowania wszystkich terenów objętych planem miejscowym, a także do określenia warunków zabudowy w odniesieniu do tych jednostek terenowych w obrębie których plan miejscowy dopuszcza do realizacji nie tylko budynków, ale również budowli (*vide* art. 37ea ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.).

Tymczasem w ramach ustaleń zawartych w § 7 ust. 1 uchwały wynika, iż w granicach ZPI wyodrębniono tereny z przeznaczeniem podstawowym, które winno przeważać na danym terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi, pod:

- produkcję energii OZE, oznaczoną symbolem literowym PEF;
- zielen naturalną, oznaczoną symbolem literowym ZN;
- komunikację drogową, w formie drogi klasy dojazdowej, oznaczoną symbolem literowym KDD.

Jednocześnie w § 7 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: „2. ***Dla terenu produkcji energii OZE, oznaczonego na rysunku planu ZPI symbolem 1 PEF o pow. 1,91 ha oraz terenu 2 PEF o pow. 1,61 ha ustala się inwestycję główną, tj.: a) farma fotowoltaiczna o łącznej powierzchni 3,52 ha. W ramach przeznaczenia terenu dopuszcza się lokalizację urządzeń do wytwarzania, transformowania i magazynowania energii elektrycznej stanowiących kompletną instalację fotowoltaiczną w szczególności: paneli fotowoltaicznych montowanych na konstrukcjach wsporczych lub trackerach, przetwornic, rozdzielni elektrycznych, transformatorów, sieci i przyłączy elektroenergetycznych, obiektów kontenerowych do obsługi paneli fotowoltaicznych, magazynów energii, ogrodzeń terenu, monitoringu; b) urządzenia i obiekty związane z funkcją podstawową: tereny zieleni urządzonej lokalizowane na terenie oznaczonym symbolem PEF z lokalizacją dróg, budynków i urządzeń służących do bieżącego utrzymania inwestycji głównej (farmy fotowoltaicznej); 3. Dla pozostałych terenów ustala się funkcję uzupełniającą. Jest to teren drogi dojazdowej oznaczonej na rysunku ZPI symbolem KDD o szerokości istniejącej, zgodnie z rysunkiem planu. Realizacja i utrzymanie wg ustaleń umowy urbanistycznej. 4. Ustala się zakaz realizacji obiektów budowlanych nie związanych z funkcją podstawową.*”.**

Z kolei z § 10 wynika, iż: „1. Na terenach objętych ZPI przestrzeń publiczną stanowi teren w liniach rozgraniczających drogi publicznej oznaczonej na rysunku ZPI symbolem KDD. 2. W obrębie przestrzeni publicznej ***dopuszcza się lokalizację infrastruktury technicznej oraz realizację urządzeń związanych z zabezpieczeniem ruchu drogowego w ramach przeznaczenia uzupełniającego.***”.

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika, iż:

- **w ramach terenów** oznaczonych symbolami: 1PEF i 2 PEF dopuszczone zostały ***tereny zieleni urządzonej***, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), liniami rozgraniczającymi określamy

tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, co oznacza, iż w ramach jednej jednostki terenowej nie mogą istnieć **dwa odmienne tereny o różnym przeznaczeniu**, co znajduje również potwierdzenie w ustaleniach § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, w ramach których przesądzono, iż linie rozgraniczające, określone na załączniku graficznym, stanowią obowiązujące ustalenia planu, jak i w § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, w ramach którego przesądzono, że tereny wyznaczone zostały właśnie za pomocą linii rozgraniczających; powyższe stanowi o istotnym naruszeniu wskazanych powyżej przepisów;

- w planie miejscowym składającym się zarówno z części tekstowej, jak i graficznej, wydzielono za pomocą linii rozgraniczających odrębne tereny oznaczone symbolami literowymi: PEF, ZN i KDD, przy czym linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania stanowią obowiązujące ustalenia planu (*vide* § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały), **podczas gdy w ramach legendy dołączonej do rysunku brak określenia linii rozgraniczających, które winny znaleźć się w grupie obowiązujących ustaleń planu miejscowego**; powyższe oznacza sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego z uwagi na naruszenie art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także naruszenie § 7 ust. 1 pkt 6 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które obligują do zawarcia na rysunku planu miejscowego legendy wyjaśniającej wszystkich użytych oznaczeń, przy czym część graficzna winna zostać sporządzona w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową; brak zawarcia stosownych oznaczeń w legendzie rysunku planu miejscowego oznacza istotne naruszenie ww. przepisów;
- w ramach ustaleń zawartych w: § 7 ust. 2 lit. b, § 7 ust. 3 i § 7 ust. 4 uchwał posłużono się bliżej nie określonym pojęciem „**funkcja**” w kontekście *funkcji podstawowej* i *funkcji uzupełniającej*, podczas gdy zarówno z dyspozycji art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca posługuje się pojęciem przeznaczenia terenu, podobnie zresztą, jak sama Rada Gminy Rzekuń w ramach ustaleń: § 6 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 uchwały (definicja pojęcia przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego), co oznacza istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a także sformułowanie ustaleń wykraczających poza zakres ustaleń określony do regulacji w ramach art. 15 ustawy o p.z.p.;

- w ramach § 7 ust. 3 zd. 1 uchwały określono iż dla pozostałych terenów, tj. terenów innych niż tereny PEF ustala się „funkcję uzupełniającą”, zaś w dalszej części regulacji § 7 ust. 3, sformułowano ustalenia odnoszące się do jedynie do terenu KDD, podczas gdy zgodnie z częścią graficzną wyodrębniono również teren oznaczony symbolem ZN, co oznacza powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego);
- w ramach ustaleń zawartych w § 7 ust. 4 uchwały sformułowano zakaz realizacji obiektów budowlanych, które nie są związane z funkcją podstawową, podczas gdy w ramach ustaleń zawartych w § 7 ust. 3 wprowadzono funkcję uzupełniającą w odniesieniu do terenu drogi publicznej klasy dojazdowej oznaczonej symbolem KDD, przy jednoczesnym dopuszczeniu lokalizacji infrastruktury technicznej oraz urządzeń związanych z zabezpieczeniem ruchu drogowego; powyższe oznacza sprzeczne ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania i zabudowy co oznacza istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także oznacza sformułowanie sprzecznych ustaleń odnoszących się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, co potwierdzają również ustalenia § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie 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 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt

IV SA/Po 256/13;

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

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.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy podkreślić, że wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także ewidentna sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż w ramach ustaleń zawartych w § 7 ust. 5 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „5. Parametry kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów: a) nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 4 m od linii rozgraniczających drogi KDD, b) nieprzekraczalna wysokość zabudowy - do 5 m, c) geometria dachów - dowolna. Brak potrzeby ustalania geometrii dachów. d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej - 0,1; e) maksymalny udział powierzchni zabudowy - 0,9; f) minimalny wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy - 0,03; g) maksymalny wskaźnik nadziemnej intensywności zabudowy - 0,1.”.

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że ww. ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, wymaganych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczą wszystkich jednostek terenowych objętych ZPI, w związku z brakiem jednoznacznych ustaleń których terenów one dotyczą, podczas gdy z wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Rzekuń w ramach pisma z 23 października 2025 r. znak: BGK.6722.2.2024 wynika, iż dotyczyć one mają jedynie terenów PEF. Powyższe oznacza, iż ZPI sporządzono w sposób naruszający przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z brakiem jednoznacznego określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Jednocześnie skoro ustalenia § 7 ust. 5 uchwały dotyczą tylko terenów oznaczonych symbolami literowymi PEF, to przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., naruszony również został w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZN, stanowiącego teren zieleni naturalnej, dla którego nie określono jakiegokolwiek wskaźnika zagospodarowania, w tym m.in. minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, pomimo sformułowania w sposób ogólny dopuszczenia

możliwości budowy nowych obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej (*vide* § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i **sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602). Powyższe wynika również z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 551/15; 18 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 533/15; 17 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 334/15; 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, wszystkie publ. CBOSA).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, **a także określenie ich parametrów**. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in.

w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „*Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu*

planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: *„Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano*

w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: *„Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia*

terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w Rozdziale 8 pn. „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”, w ramach § 13 uchwały, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów, bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane przez budowę należy rozumieć „wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego”, co oznacza, iż dopuszczenie w planie miejscowym budowy poszczególnych obiektów infrastruktury technicznej, umożliwia realizację zarówno nowego obiektu budowlanego, jak i odbudowę, rozbudowę i nadbudowę obiektu już istniejącego.

Tym samym Rada Gminy Rzekuń nie ustaliła żadnego parametru infrastruktury technicznej, podczas gdy zgodnie z m.in. § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, ustalono, że: „I. Zintegrowany Plan

Inwestycyjny określa: (...) 7) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;”.

Należy przy tym zauważyć, iż w granicach obszaru objętego planem miejscowym wyznaczono teren drogi publicznej klasy dojazdowej, przy czym w zakresie parametru ww. drogi część tekstowa odsyła do części graficznej (*vide* § 7 ust. 3 zd. 2 uchwały). Z kolei analiza części graficznej wykazała, iż **szerokość ww. drogi publicznej określona została na poziomie 4 m.**

Tymczasem kwestie dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, a także warunki techniczne użytkowania dróg publicznych regulują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. poz. 1518, z późn. zm.).

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia droga składa się co najmniej: z jezdni; z poboczy lub usytuowanych w ich miejscu innych części drogi, jeżeli spełniają one co najmniej jedną z funkcji poboczy określoną w przepisach o ruchu drogowym; z urządzeń do odwodnienia; ze znaków drogowych, sygnalizatorów drogowych lub urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jeżeli konieczność ich umieszczenia na drodze wynika z przepisów o ruchu drogowym.

Ponadto drogę sytuuje się w pasie drogowym tak, aby uwzględnić potrzebę ochrony drogi i jej użytkowników oraz terenów przyległych do pasa drogowego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem i winna ona zapewniać odpowiedni poziom bezpieczeństwa i sprawności ruchu użytkowników, dla których jest przeznaczona (*vide* odpowiednio § 6 i § 7 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych).

Jednocześnie, zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia, szerokość pasa ruchu na jezdni z co najmniej dwoma pasami ruchu, dla drogi klasy dojazdowej wynosi standardowo 2,50 m, przy czym przepisy dopuszczają szerokość 2,75, 3,00, 3,25 lub 3,50 m, zaś w trudnych warunkach 2,25 m, jednakże w ZPI cała szerokość pasa drogowego drogi KDD określona została na poziomie 4 m, co oznacza, brak spełnienia wskazanych powyżej wymagań rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, co należy klasyfikować zarówno jako istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 (obligatoryjność wyznaczenia linii rozgraniczających o szerokości spełniającej wymogi techniczne), jak i przywołanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym, co wynika wprost z konstytucyjnej zasady hierarchiczności źródeł prawa (*vide* art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP).

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

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu: *„Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.*

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
 - art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego są ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie,
- przy zastosowaniu przepisów ww. rozporządzenia, tj.
- § 2 pkt 4 w ramach którego sprecyzowano, że nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów oznaczają **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy**;
 - § 7 ust. 1 pkt 10, zgodnie z którym **część graficzna projektu planu miejscowego winna zawierać granice** i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy.
 - § 8 ust. 2, stosownie do którego, część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku winna zostać wyznaczona, na rysunku planu miejscowego strefa ochrony otoczenia i zabytku, będąca ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględniania w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie

ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym sporządzany projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi.

Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym „ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym **w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę: „ochronę zabytków nieruchomych: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.”;**
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.**

Jednocześnie, stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami, **formami ochrony zabytków są:** „1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z art. 7 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie wynika, że **wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego**

planu zagospodarowania przestrzennego, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy**.

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii, bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl.

W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego

ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i pkt 6 ustaw o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis).

Ponadto, jak wskazano w tezie do ww. wyroku *„Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.”*.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych m.in. w § 11 ust. 2 i ust. 3 uchwały, w brzmieniu: *„2. W zakresie ochrony dóbr kultury na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla Gminy Rzekuń obowiązuje ochrona prawna dla stanowiska archeologicznego z okresu nowożytnego, oznaczonego na rysunku planu symbolem AZP 39-73/11. 3. Sposób postępowania z obszarem stanowiska archeologicznego wymienionym w ustępie 2 regulują przepisy odrębne o ochronie zabytków.”*, **podczas gdy na rysunku planu, w grupie „ustaleń regulacyjnych” wyznaczono strefę obserwacji archeologicznej.**

Powyższe oznacza, iż z tekstu planu miejscowego wynika, iż w granicach obszaru objętego ZPI występuje stanowisko archeologiczne, podczas gdy na rysunku planu miejscowego wyznaczona została **„strefa obserwacji archeologicznej”**, która ponadto wykracza poza granice obszaru objętego ZPI.

Tym samym uchwała narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego określone w przepisach: art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem jednoznacznych ustaleń w zakresie zasad ochrony zabytków znajdujących się w granicach obszaru objętego planem, a także narusza obszar regulacji ZPI określony w uchwale Rady Gminy Rzekuń Nr LXXVI/582/2024

z 22 kwietnia 2024 r. w sprawie wyrażenia zgody na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego dla części działek nr: 163,182,183,393 położonych w obrębie Zabiele gm. Rzekuń.

Ochrona prawna zabytków w formie strefy ochrony konserwatorskiej, musi być ścisła, jednoznaczna i **identyfikowalna wprost**. Za istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., uznać należy zarówno sytuację, w których zawarto ustalenia w części graficznej bez sformułowania odpowiednich ustaleń w części tekstowej, jak również sytuacja odwrotna, tj. **gdy sformułowano ustalenia dla strefy ochrony konserwatorskiej bez jej wskazywania w części graficznej**.

Jak wskazał w swym wyroku z 5 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II OSK 2660/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „*Odnosnie naruszenia art. 28 ust. 1 PlanZagospU w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 PlanZagospU. Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę Sądu I instancji, że brak przedmiotu ochrony i ustaleń dla wyznaczonej na rysunku planu strefy konserwatorskiej K rażąco narusza wymienione przepisy. Kwestią sporną w sprawie nie jest fakt, że uchwała nie zawiera jakichkolwiek postanowień odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej K. Słusznie Sąd I instancji wskazał, że nawet jeżeli jest to jedynie oczywista omyłka dotycząca legendy zawierającej oznaczenia symboli zastosowanych na rysunku, to nie może to zmieniać stanowiska w sprawie, gdyż nawet oczywiste omyłki planu, wymagają zmiany w trybie przewidzianym dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda słusznie wskazał, że ustanowienie na danym terenie strefy ochronnej widniejącej na rysunku planu, **powoduje, że adresaci norm prawnych obowiązujących zgodnie z tym planem spodziewają się ograniczeń związanych z wyznaczeniem takiej strefy**. Tymczasem regulacje takie nie zostały wprowadzone.*”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż część graficzna planu miejscowego nie spełnia wymogu określonego w § 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na brak zamieszczenia na rysunku planu miejscowego wyrys z studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego wraz z legendą zawierającą oznaczenia występujące na tym wyrysie.

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, w związku z art. 37ea ust. 3 ustawy o p.z.p., stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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.

Zdaniem organu nadzoru, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, dotyczy większości terenów objętych ZPI. Dotyczy również szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Przy opracowywaniu aktów prawnych, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt ten nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- akt ten winien regulować wszystkie obligatoryjne kwestie wskazane w art. 15 ust. 2, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- akt ten nie może zawierać postanowień, których nie ma możliwości zastosowania w praktyce;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem, żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (m.in. wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrz w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. W odniesieniu do części terenów uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych treści. Redakcja uchwały narusza przez to zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), które w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia, wprost stanowi, iż: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Jednocześnie zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;

- § 135 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.*”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Ponadto, stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy

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

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

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171*

ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/186/2025 Rady Gminy Rzekuń z 29 września 2025 r. *w sprawie uchwalenia Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego dla terenu części działek nr ewid. 163, 182, 183, 393 zlokalizowanych w miejscowości Zabiele Gm. Rzekuń*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/