



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.201.2026

Rada Miejska w Zakroczymiu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/284/2026 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z 30 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu 0005 Janowo w gminie Zakroczym*, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 6 pkt 1 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 4DDD, (...) 7KDD, ”;
- § 5 ust. 6 pkt 1 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 4DDD, (...), 7KDD (...)”;
- § 5 ust. 10, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 4DDD, (...) 7KDD, ”;
- § 16 pkt 4;
- § 18 pkt 3.

Uzasadnienie

Na sesji 30 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Zakroczymiu podjęła uchwałę Nr XXXI/284/2026 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu 0005 Janowo w gminie Zakroczym*.

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 7 lipca 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia, przy piśmie Burmistrza Zakroczymia z 7 lipca 2026 r., znak: WOU.0711.20.2026,

a także po raz drugi, wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie tego samego organu z 3 lipca 2026 r., znak: GPR.6721.4.2024 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu w Warszawie: 10 lipca 2026 r.).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Zakroczymiu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 23 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.201.2026.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające, przy piśmie z 20 lipca 2026 r., znak: WP-I.4130.964.2026, przy czym organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Zakroczymia z 21 lipca 2026 r., znak: GPR.6721.4.2025, dotyczące przeznaczenia terenu w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zakroczym.

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 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 o p.z.p., 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 wskazać, że Rada Miejska w Zakroczymiu zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały **Nr VI/43/2024 z 28 sierpnia 2024 r.**, zatem zastosowanie w tej sprawie znajdą przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym **po 24 września 2023 r.**, tj. po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Konkretyzację ww. przepisów możemy odnaleźć w § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 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;*”. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia „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;*”.

Jak wynika z ustaleń:

- **§ 2 ust. 1 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „1. *W planie określa się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- **§ 3 ust. 1** uchwały, w brzmieniu: „1. *Rysunek planu odnosi ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego planem.*”;
- **§ 3 ust. 2 pkt 11** uchwały, w brzmieniu: „2. *Na rysunku planu wyznacza się tereny o następujących przeznaczeniach: (...) 11) teren drogi dojazdowej oznaczony symbolem: KDD;*”;

- § 3 ust. 3 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „3. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 6) przeznaczenie terenów oznaczone numerem i symbolem literowym;”;
- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w planie używa się określeń takich jak: (...) 3) „przeznaczenie terenu” należy przez to rozumieć rodzaj lub rodzaje zabudowy, zagospodarowania oraz działalności ustalone dla danego terenu;”;
- § 18 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD** ustala się: 1) przeznaczenie terenów: teren drogi dojazdowej;”;

co stanowi odzwierciedlenie na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, **podczas gdy jednocześnie, Rada Miejska w Zakroczymiu sformułowała ustalenia zawarte w ramach:**

- § 5 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „6. Ustala się następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: 1) w zakresie układu drogowo – ulicznego: a) ustala się, że układ dróg publicznych w obszarze objętym planem stanowią drogi wydzielone liniami rozgraniczającymi oznaczone na rysunku planu symbolami: 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, **4DDD**, 5KDD, 6KDD, **7KDD**, b) ustala się obsługę komunikacyjną istniejącego i projektowanego zagospodarowania wyznaczonych terenów, poprzez wewnętrzny układ dróg, na który składają się drogi oznaczone symbolami: 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, **4DDD**, 5KDD, 6KDD, **7KDD** oraz poprzez zewnętrzny układ dróg;”;
- § 5 ust. 10 uchwały, w brzmieniu: „10. Granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym: ustala się granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym: linie rozgraniczające terenów dróg publicznych oznaczonych symbolami: 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 1KDL, 1KDD, 2KDD, 3KDD, **4DDD**, 5KDD, 6KDD, **7KDD**.”.

Zatem przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do, powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami zawartymi w części tekstowej a rysunkiem planu, a także, do wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami uchwały, **bowiem na rysunku planu brak terenów oznaczonych symbolami 4DDD oraz 7KDD**, o których mowa w § 5 ust. 6 pkt 1 uchwały oraz § 5 ust. 10 uchwały, zaś tereny drogi dojazdowej zostały oznaczone symbolem literowym KDD (vide § 3 ust. 2 pkt 11 uchwały).

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Zakroczymia z 21 lipca 2026 r., znak: GPR.6721.4.2025: „(...) W odpowiedzi na pismo z dnia 20 lipca 2026 r. znak. WP-I.4130.964.2026 w sprawie złożenia wyjaśnień dotyczących sposobu

sformułowania ustaleń zawartych w § 5 ust. 6 pkt 1 oraz § 5 ust. 10 uchwały nastąpiła pomyłka - literówka zamiast "4DDD" a powinno być „4KDD”, zaś terenu 7KDD nie ma na rysunku planu. (...)”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż w przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 oraz § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także § 8 ust. 2 powyższego rozporządzenia, zgodnie z którym „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

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. 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 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 6 sierpnia 2025 r., sygn. akt II SA/Gd 344/25, w brzmieniu: „Część tekstowa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarta jest w treści uchwały, załącznik graficzny natomiast oznacza rysunek, przy czym tylko część tekstowa planu zawiera normy prawne. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek więc obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim

tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku i stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu. Część tekstowa i część graficzna tworzą więc całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu i nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- 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.

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 tekst 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.

Wskazać należy, iż ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, a także ewidentna sprzeczność pomiędzy zapisami uchwały, naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, co skutkuje stwierdzeniem nieważności w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia.

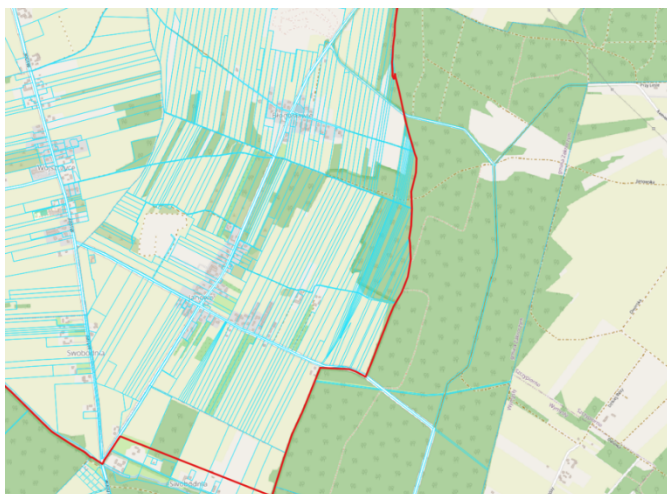
W tym miejscu przywołać należy również treść art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*”, zaś według § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 10) granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy.”.

Wypełniając powyższą dyspozycję, Rada Miejska w Zakroczymiu sformułowała ustalenia zawarte w § 3 ust. 4 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „4. *Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są informacyjnymi oznaczeniami planu: (...) 9) granica Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu;*”, co znajduje odzwierciedlenie na rysunku planu, **podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią:**

- § 16 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ ustala się: (...) 4) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: teren 3KDZ częściowo znajduje się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (WOCHK), w jej zasięgu obowiązują ustalenia zgodne z przepisami odrębnym;*”;
- § 18 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD ustala się: (...) 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: teren 1KDD częściowo znajduje się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (WOCHK), w jej zasięgu obowiązują ustalenia zgodne z przepisami odrębnym;*”.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Zakroczymia, zawartych w piśmie z 21 lipca 2026 r., znak: GPR.6721.4.2025: „(...) Na etapie wysyłania do uzgodnienia, gmina pozyskała informację z geoportali RDOŚ, iż teren opracowania znajduje się częściowo w granicach WOCHK, natomiast

na etapie opiniowania Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał, iż granica WOCHK jest nieprawidłowo określona. W związku z powyższym pozyskano informację od Marszałka Województwa Mazowieckiego, jako organu sprawującego i realizującego zadania polegające na sporządzeniu cyfryzacji bazy danych dotyczących WOCHK, o prawidłowej granicy, z który wyniknęło iż **WOCHK przebiega poza granicami opracowania powyższego planu miejscowego**, w związku z powyższym, zgodnie z art. 17 pkt 6 b tir.2 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie jest organem z którym należy uzgodnić projekt powyższego planu miejscowego, ponieważ **na obszarze opracowania nie występują formy ochrony przyrody**. W załączeniu pismo urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie Departament Polityki Ekologicznej, Geologii i Łowiectwa znak PE-ZD-I.7122.39.2026.MD z dnia 8 kwietnia 2026 r. dotyczące doprecyzowania przebiegu granicy Warszawskiego Obszaru Chronionego krajobrazu, gmina Zakroczym wraz poglądową mapą z wrysowaną granicą WOCHK. (...)”. Z przywołanego pisma Marszałka Województwa Mazowieckiego z 8 kwietnia 2026 r., znak: PE-ZD-I.7122.39.2026.MD wynika, iż: „(...) Opis dla analizowanego fragmentu w ww. Rozporządzeniu brzmi: „W punkcie nr 46 granica załamuje się pod kątem prostym i biegnie w kierunku wschodnim częściowo wzdłuż granicy lasu Strubińskiego linią łamaną ok.3000 m poprzez punkty nr 47, 48 przecinając drogę powiatową 01627 do punktu nr 49 usytuowanego na wys. wsi Swobodnia na granicy lasu Nadleśnictwa Jabłonna. W punkcie nr 49 granica załamuje się pod kątem zbliżonym do prostego i biegnie w kierunku północnym wzdłuż granicy lasu Nadleśnictwa Jabłonna na wysokości wsi Janowo, Błogosławie, poprzez punkty nr 50, 51, linią łamaną, następnie biegnie wzdłuż drogi 01628 do punktu 52 na wysokości wsi Śniadowo. W punkcie 52 granica załamuje się pod kątem rozwartym i biegnie wzdłuż drogi powiatowej 01628 linią prostą ok.1000 m i kończy się na punkcie 53 usytuowanym na granicy Gminy Zakroczym ze wsią Błędówko gm. Pomiechówek we wsi Śniadowo”. **Dla przedmiotowego fragmentu opis jest precyzyjny i przebiega po granicy lasu Nadleśnictwa Jabłonna. Tut. Departament przesyła w załączeniu poglądową mapę z wrysowaną granicą WOCHK (oznaczona kolorem czerwonym) dla analizowanego fragmentu, zgodnie z opisem tekstowym. (...)”.**



Załącznik nr 1
do pisma Marszałka Województwa
Mazowieckiego
z 8 kwietnia 2026 r.,
znak: PE-ZD-I.7122.39.2026.MD

Powyższe znajduje potwierdzenie na rysunku planu, z którego wynika, iż granica Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, stanowiąca element informacyjny planu, została wyznaczona w sposób tożsamy, jak w powyższym załączniku nr 1 do pisma Marszałka Województwa Mazowieckiego z 8 kwietnia 2026 r.

Stwierdzić należy zatem, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały ponownie doszło do, powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, a także do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. i § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, część tekstowa planu winna znaleźć bezwzględnie odzwierciedlenie w części graficznej. Brak korelacji i spójności, w tym zakresie, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały w części.

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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

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

o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

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

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

Za *nieistotne* naruszenia prawa zaś 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.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika,

że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko, co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą, zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na 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).*

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał brak wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zakroczym, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe należy kwalifikować jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, bowiem nie wpływa to na precyzyjność, przejrzystość i zrozumienie uchwały, zaś ww. element części graficznej planu nie stanowi obowiązującego ustalenia planu miejscowego. Ponadto, jak wynika z podstawy prawnej przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Zakroczymiu uchwaliła ww. uchwałę „(...) stwierdzając, że niniejszy plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zakroczym, zatwierdzonego uchwałą nr XI/78/2011 Rady Gminy Zakroczym z dnia 30 grudnia 2011 r. (...)”. Organ nadzoru zobowiązuje zatem Radę Miejską w Zakroczymiu do przestrzegania dyspozycji § 7 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy kolejno podejmowanych uchwałach w przedmiocie planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI/284/2026 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z 30 czerwca 2026 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu 0005 Janowo w gminie Zakroczym*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/