



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.140.2026

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 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/252/2026 Rady Gminy Rzekuń z 7 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń.

Uzasadnienie

Na sesji 7 maja 2026 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XXX/252/2026 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń.

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), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z „art. 67 ust. 3” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 14 maja 2026 r. (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: 6ee90a92-d6ee-4139-96ee-a01382790ead), przy piśmie Wójta Gminy Rzekuń z 13 maja 2026 r., znak: RG.0711.2.2026, zaś drugi egzemplarz uchwały, w wersji papierowej, wraz z dokumentacją prac planistycznych (płyta CD), przekazano 29 maja 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Rzekuń z 25 maja 2026 r., znak: BGK.6722.8.2025, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 26 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.662.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Rzekuń zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 6 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.140.2026. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 26 maja 2026 r., znak: WP-I.4130.662.2026, wnioskując m.in. o przekazanie uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:1000 wraz z dokumentacją prac planistycznych.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 gminnych aktów planowania 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 przedmiocie planu miejscowego, nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu miejscowego, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Rzekuń zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XX/179/2025 z 28 sierpnia 2025 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, tj. **po 24 września 2023 r.**

Powyższe oznacza, że w omawianej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy uwzględniające ww. nowelizację.

W tym przypadku, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w sposób określony w art. 8h ust. 1, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, określając sposoby i miejsce składania wniosków do projektu planu miejscowego oraz termin ich składania, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego, określając termin składania wniosków do projektu planu miejscowego, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia zawiadomienia (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- ogłosić o rozpoczęciu konsultacji społecznych, w sposób określony w art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- **przeprowadzić konsultacje społeczne**, a następnie wprowadzić zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z tych konsultacji (**art. 17 pkt 13** ustawy o p.z.p.);
- ponowić w niezbędnym zakresie czynności, w trybie art. 17 pkt 13a i pkt 13b ustawy o p.z.p.;
- przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o p.z.p. (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Ponadto, stosownie do dyspozycji **art. 8h ust. 3 pkt 2** ustawy o p.z.p.: „3. **Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych ustala się w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w szczególności organizując konsultacje społeczne w formach, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2, 3 i 5: (...) 2) w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, chyba że są przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość zgodnie z art. 8i ust. 6 pkt 2.**”

Tymczasem, jak wynika wprost z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych **Raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń**, konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem były one prowadzone, m.in. w formie dyżuru projektanta, który odbył się w dniu:

- 30 marca 2026 r. w godz. 16.00 – 17.00 w formule **on-line** adresem: https://www.rzekun.pl/pliki/PZP/projekty/2026603_rzekun/;
- 1 kwietnia 2025 r. w godz. 15.00 – 16.00 **pod numerem pracowni projektowej: 89 6141001** (numer kierunkowy „89” w Polsce obejmuje Olsztyn oraz okoliczne powiaty w województwie warmińsko – mazurskim).

Zgodnie bowiem z treścią ww. **Raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych: „(...) Dyżur projektanta**

W dniu 30.03.2026 r. w godz. 16.00 – 17.00 zorganizowany został dyżur projektanta w formule on-line adresem: https://www.rzekun.pl/pliki/PZP/projekty/2026603_rzekun/. Podczas dyżuru nikt z zainteresowanych nie połączył się z projektantem.

W dniu 01.04.2025 r. w godz. 15:00 – 16:00 zorganizowany został drugi dyżur projektanta pod numerem pracowni projektowej 89 6141001. Celem dyżuru było umożliwienie interesariuszom możliwości uzyskania objaśnień ustaleń projektu planu oraz wyjaśnień dotyczących prognozy oddziaływania na środowisko. Podczas dyżuru nie zanotowano żadnego połączenia. (...)”

W dokumentacji prac planistycznych zamieszczono również **protokoły z przebiegu pierwszego i drugiego dyżuru projektanta**, z których wynika odpowiednio, iż: „(...) III. **Pierwszy dyżur projektanta był prowadzony przez: (...) – projektanta pod telefonem (...)”** oraz „(...) III. **Drugi dyżur projektanta był prowadzony przez: (...) – projektanta pod telefonem (...)”**, podczas gdy w treści przepisu art. 8i ust. 6 pkt 2 ustawy o p.z.p., TYLKO dla konsultacji społecznych w formie, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i pkt 3 tego artykułu, ustawodawca przewidział możliwość ich przeprowadzenia za pomocą środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań

w formie zapisu tekstowego. To oznacza, iż WYŁĄCZNIE spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, a także spotkania plenerowe lub spacer studyjne, o których mowa właśnie w art. 8i ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., mogą być przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Natomiast dla prowadzenia konsultacji społecznych, m.in. w formie dyżuru projektanta, o którym mowa w art. 8i ust. 1 pkt 5 ustawy o p.z.p. należy uwzględnić sposoby, miejsca i terminy, o których mowa w art. 8h ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, jak wynika z dostępnego w dokumentacji prac planistycznych:

– *raporcie podsumowującym przebieg konsultacji społecznych dotyczącym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń;*

– *protokołach z przebiegu pierwszego i drugiego dyżuru projektanta,*

konsultacje społeczne zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem były one prowadzone, m.in. w bliżej nie określonej formie dyżuru projektanta, tj.:

- online w dniu 30 marca 2026 r. w godz. od 16.00 do 17.00, pod adresem: https://www.rzekun.pl/pliki/PZP/projekty/2026603_rzekun/;
- pod wskazanym numerem stacjonarnego telefonu z Olsztyna lub okolicy.

Jednocześnie należy wskazać, iż ogłoszenie Wójta Gminy Rzekuń z 12 marca 2026 r., znak: BGK.6722.8.2025, zamieszczone również w dokumentacji prac planistycznych, zawiera rozbieżną informację o konsultacjach społecznych dotyczących projektu Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń, w brzmieniu: „(...) *W ramach prowadzonych konsultacji społecznych w dniu 30.03.2026 r. o godz. 15:45 w siedzibie Urzędu Gminy, ul. Kościuszki 33, w sali konferencyjnej odbędzie się spotkanie otwarte poprzedzone prezentacją projektu planu oraz w godz. 16:00 – 17:00 odbędzie się pierwszy dyżur projektanta. (...)*”, która nie znajduje odzwierciedlenia, zarówno w treści przywołanego powyżej *raportu podsumowującego przebieg konsultacji społecznych*, jak też w treści *protokołu z przebiegu pierwszego dyżuru projektanta*.

W tej sytuacji z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych nie wynika, jaka faktycznie forma konsultacji społecznej została formalnie przeprowadzona.

Niezależnie od powyższego, nie można uznać za zgodne z przepisem art. 8h ust. 3 pkt 2 ustawy o p.z.p., przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie dyżuru projektanta przez pracownika Urzędu Gminy Rzekuń, który *de facto* nie jest projektantem, zaś osoba, która sporządziła projekt tego planu miejscowego faktycznie jest dostępna tylko pod wskazanym

numerem stacjonarnego telefonu z Olsztyna lub okolicy (89 – 614 10 01) lub ewentualnie online pod adresem: https://www.rzekun.pl/pliki/PZP/projekty/2026603_rzekun/.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie, konsultacje społeczne w formie dyżuru projektanta nie zostały zorganizowane w sposób zapewniający udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, ani też nie przeprowadzono ich w miejscu przystosowanym do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w trybie art. 8h ust. 3 pkt 2 ustawy o p.z.p. Wyznaczono bowiem niewłaściwy sposób ich prowadzenia, tj. online pod adresem: https://www.rzekun.pl/pliki/PZP/projekty/2026603_rzekun/ oraz pod numerem telefonu pracowni projektowej z Olsztyna lub okolicy (89 – 614 10 01), czyli za pomocą środków porozumiewania się na odległość, podczas gdy w treści przepisu art. 8i ust. 6 pkt 2 ustawy o p.z.p. ustawodawca przewidział TYLKO dla konsultacji społecznych w formie spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, a także spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, możliwość ich przeprowadzenia za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

Jednocześnie, zgodnie z dyspozycją art. 6 ustawy z 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411), „*Minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami obejmują:*

1) w zakresie dostępności architektonicznej:

a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków,
b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych,

c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy,

d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, 858, 1089 i 1165),

e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób;

2) w zakresie dostępności cyfrowej - wymagania określone w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych;

3) w zakresie dostępności informacyjno-komunikacyjnej:

a) obsługę z wykorzystaniem środków wspierających komunikowanie się, o których mowa w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się

(Dz. U. z 2023 r. poz. 20), lub przez wykorzystanie zdalnego dostępu online do usługi tłumacza przez strony internetowe i aplikacje,

b) instalację urządzeń lub innych środków technicznych do obsługi osób słabosłyszących, w szczególności pętli indukcyjnych, systemów FM lub urządzeń opartych o inne technologie, których celem jest wspomaganie słyszenia,

c) zapewnienie na stronie internetowej danego podmiotu informacji o zakresie jego działalności - w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrania treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania,

d) zapewnienie, na wniosek osoby ze szczególnymi potrzebami, komunikacji z podmiotem publicznym w formie określonej w tym wniosku.”.

Należy również dodać, iż zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy o p.z.p., **formami konsultacji społecznych są:** zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacerory studyjne, ankiety lub geoankiety, a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego, czy też dyżury projektanta, przy czym konsultacje społeczne prowadzi się z wykorzystaniem co najmniej:

- formy jaką jest zbierania uwag, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 ustawy o p.z.p.;
- jednej z form, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 3-5 ustawy o p.z.p.

Dopuszcza się także przeprowadzenie konsultacji społecznych w innych formach niż określone w wyżej przywołanym art. 8i ust. 1 ustawy o p.z.p., co wynika z treści tegoż art. 8i ust. 3. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 8i ust. 7 ustawy o p.z.p., z czynności przeprowadzonych w ramach konsultacji społecznych sporządza się protokoły. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z dyspozycją art. 8j pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., konsultacje społeczne w formie:

- zbierania uwag, ankiet lub geoankiet, prowadzi się przez okres co najmniej 28 dni;
- spotkań otwartych, paneli eksperckich lub warsztatów, czy też spotkań plenerowych lub spacerów studyjnych, prowadzi się nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia rozpoczęcia konsultacji i nie później niż na 7 dni przed upływem terminu 28 dni, tj. terminu wyznaczonego m.in. na zbieranie uwag.

Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż w tym przypadku konsultacje społeczne w formie dyżuru projektanta przeprowadzono w sposób niewłaściwy, tj. telefonicznie lub online, czyli za pomocą środków porozumiewania się na odległość, bez ustalenia miejsca (w rozumieniu adresu stacjonarnego na terenie gminy Rzekuń), w którym byłaby dostępna osoba, która faktycznie sporządziła projekt przedmiotowego planu miejscowego,

zapewniającego udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w tym dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, np. osobom głuchoniewidomym, dla których sposobem komunikowania się jest język migowy, to należy stwierdzić, że doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowej sprawie doszło bowiem do istotnego ograniczenia współuczestnictwa zbiorowości lokalnej, w tym osób ze szczególnymi potrzebami oraz innych jednostek zainteresowanych zamierzeniami planistycznymi na obszarze gminy, z uwagi na brak możliwości udziału w dyżurze projektanta, który zorganizowano tylko w formie telefonicznej lub online, czyli za pomocą środków porozumiewania się na odległość z osobą uprawnioną do sporządzania planów miejscowych, zamiast na terenie gminy Rzekuń.

Tymczasem, organ nadzoru ponownie wskazuje, iż WYŁĄCZNIE spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty, a także spotkania plenerowe lub spacery studyjne, o których mowa w art. 8i ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o p.z.p., mogą być przeprowadzane za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Natomiast dla prowadzenia konsultacji społecznych, m.in. w formie dyżuru projektanta, o którym mowa w art. 8i ust. 1 pkt 5 ustawy o p.z.p. należy uwzględnić sposoby, miejsca i terminy, o których mowa w art. 8h ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy o p.z.p.

Niedochowanie powyższych sposobów i miejsc prowadzenia konsultacji społecznych zapewniających udział możliwie szerokiego grona interesariuszy, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, wprost wpływa na ograniczenie uprawnień osób trzecich i może wywoływać konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców, będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni.

Brak zachowania opisanego powyżej sposobu i miejsca przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie dyżuru projektanta (w rozumieniu adresu stacjonarnego na terenie gminy Rzekuń), ogranicza w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej

w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy lub jego zmiana.

Ratio legis samej instytucji przeprowadzenia konsultacji społecznych analogicznie, jak wyłożenie projektu uchwały do publicznego wglądu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym interesariuszom, w tym także osobom ze szczególnymi potrzebami, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2011 r., sygn. akt **II OSK 1508/11**, z którego wynika, iż: „(...) Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. (...)” (LEX nr 1151909).

W związku z powyższym, **przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie dyżuru projektanta (w rozumieniu osoby, która faktycznie sporządziła projekt planu miejscowego), w miejscach (w rozumieniu adresu stacjonarnego, w tym przypadku na terenie gminy Rzekuń), w szczególności przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z treścią art. 8h ust. 3 pkt 2 ustawy o p.z.p., uznać należy za konieczne.**

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 2 i art. 27 ustawy o p.z.p., co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego i na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p.,

kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Należy podkreślić, iż zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz **istotne naruszenie trybu jego sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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 trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia 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, jak również przez pryzmat zapewnienia społeczności lokalnej możliwości współdziałania w procesie tworzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach konsultacji społecznych, których wymóg a także sposób prowadzenia uznać należy za podstawowy wymóg poprawności tworzenia aktu prawa miejscowego, zaś jego naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

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 XXX/252/2026 Rady Gminy Rzekuń z 7 maja 2026 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina 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/