WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 października 2026 r.

WP-I.4131.271.2026

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 i 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/288/2026 Rady Gminy Rzekuń z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 17 pkt 1 lit. b, w zakresie sformułowania: *„(...) w liniach rozgraniczających dróg (...)”*;
- części tekstowej i graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem 1KO.

Uzasadnienie

Na sesji 27 sierpnia 2026 r. Rada Gminy Rzekuń podjęła uchwałę Nr XXXIV/288/2026 *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, z poźn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, a także *„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”*.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, winien zostać przywołany również przepis **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., bowiem organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze z 10 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.153.2024, stwierdzające nieważność w całości 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, z uwagi na niewłaściwy sposób przeprowadzenia konsultacji społecznych, o których mowa w art. 17 pkt 13 w związku z art. 8h ust. 3 pkt 2 i art. 8i ust. 6 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Powyższą uchwałę podjętą w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., doręczono organowi nadzoru, w wersji elektronicznej, 3 września 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Rzekuń z 2 września 2026 r., znak: RG.0711.3.2026 (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-506c16d3-21bd-4c3e-8599-7ff96cb0bb16), zaś dokumentację prac planistycznych, w wersji elektronicznej, doręczono 8 września 2026 r. przy piśmie Wójta Gminy Rzekuń z 7 września 2026 r., znak: BGK.6722.8.2025 (Identyfikator wiadomości: PPSA-E-30f41785-f1d6-4f46-948f-e025e28dc7ae).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, podjętej w trybie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., organ nadzoru skierował do Rady Gminy Rzekuń zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 października 2026 r., znak: WP-I.4131.271.2026.

Ponadto, organ nadzoru przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 28 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1176.2026, wnosząc m.in. o przekazanie uwierzytelnionej wersji papierowej rysunku planu w skali 1:1000, stanowiącej załącznik nr 1, a także jednoznacznych wyjaśnień dotyczących sposobu sformułowania ustaleń zawartych w **§ 17 pkt 1 lit. b** ww. uchwały, w brzmieniu: *„(...) b) sieci infrastruktury technicznej należy prowadzić w **liniach rozgraniczających dróg** zgodnie z przepisami odrębnymi oraz w granicach geodezyjnie wydzielonych dróg wewnętrznych i dojazdów,”*, w kontekście braku wyznaczenia linii rozgraniczających tereny **dróg** w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym.

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 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20

ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna).

Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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

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

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m^2 – zgodnie z art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.;

- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **udział powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem z jednej strony, poza określeniem maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, w treści **§ 24 pkt 4 lit. h** uchwały, **nie określono wskaźnika minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenu obsługi komunikacyjnej 1KO**, gdyż określenie powyższego wskaźnika na poziomie ***0,00*** oznacza *de facto* brak zabudowy kubaturowej, **podczas gdy ustalenia planistyczne określają możliwość realizacji budynków, w tym**

z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy na tym terenie (*vide* § 24 pkt 4 lit. a uchwały). Z drugiej zaś strony, **nie określono również minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, jako obligatoryjnego wskaźnika zagospodarowania terenu**, na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r., gdyż ustalenie powyższego wskaźnika na poziomie ***0,00*** oznacza *de facto* brak jego określenia.

Jak wynika z treści ustaleń zawartych w § 24 pkt 4 lit. h oraz **lit. j** uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem 1KO określono:** *„4) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) h) **minimalna** i maksymalna **nadziemna intensywność zabudowy** zawarta w przedziale od **0,00** do 1,20, (...) j) **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż – 0,00**.”*.

Biorąc zatem pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna określać: maksymalną i **minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz **wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej**, a także wysokość i linie

zabudowy, przy czym **ustalenie minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei **ustalenie wskaźnika minimalnego** ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Tym samym, brak możliwości określenia zarówno minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, a tym bardziej minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, na poziomie *0,00*, w sytuacji, gdy jednocześnie istnieje możliwość realizacji zabudowy kubaturowej *z uwzględnieniem nieprzekraczalnych linii zabudowy*, co wynika wprost z treści tego samego § 24 pkt 4 lit. a uchwały.

W tym miejscu należy zauważyć, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: maksymalna i **minimalna nadziemna intensywność zabudowy**, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Należy ponownie zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać w przypadku:

- budynków: maksymalną i **minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie

z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określenie: wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania i linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych.

Biorąc zatem pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, organ nadzoru ponownie wskazuje, że **przedmiotowa uchwała powinna określać konkretną wartość liczbową dla:** maksymalnej i **minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy**, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz **minimalnej powierzchni biologicznie czynnej**, a także maksymalnej wysokości zabudowy.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie treść ustaleń zawartych w: § 24 pkt 4 lit. h oraz **lit. j uchwały, nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zawartości ustaleń planu miejscowego, bowiem nie określa *de facto* minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1KO.**

Brak spełnienia ww. wymogów przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce i oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1KO.

Ponadto, zgodnie z treścią ustaleń zawartych w:

- **§ 4 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„**Przedmiotem ustaleń planu są:** 1) **przeznaczenie terenów** oraz **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- **§ 5 pkt 1 i pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) **terenie** – należy przez to rozumieć **część obszaru planu wydzielonego linią rozgraniczającą**, oznaczony cyfrowym i literowym symbolem przeznaczenia terenu; (...) 3) **przeznaczeniu** – należy przez to rozumieć takie **przeznaczenie, które przeważa na danym terenie**, zarówno w zakresie wykorzystania powierzchni, jak i kubatury;”*;
- **§ 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu** lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) **symbole przeznaczenia terenu**;”*;

- **§ 7 pkt 1 i pkt 2** uchwały, w brzmieniu: *„**W granicach planu wyznacza się następujące tereny** o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: 1) tereny produkcji lub usług oznaczone symbolem: **1P-U**; 2) tereny obsługi komunikacji oznaczone symbolem: **1KO**.”*;
- **§ 18 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: 1) **powiązanie obszaru planu z drogą gminną publiczną (ul. Kościuszki) następować będzie poprzez istniejące i projektowane zjazdy**;”.*

Również zgodnie z rysunkiem planu miejscowego sporządzonego w skali 1:1000, w obszarze objętym granicami tego planu miejscowego określono przeznaczenie *de facto* tylko dwóch terenów, oznaczonych symbolami 1P-U oraz **1KO.**

Tymczasem, jak wynika z treści ustaleń zawartych w § 17 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: *„Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) ustala się zasadę lokalizacji infrastruktury technicznej, z zachowaniem ochrony gruntów rolnych zgodnie z przepisami odrębnymi: (...) b) sieci infrastruktury technicznej należy prowadzić **w liniach rozgraniczających dróg** zgodnie z przepisami odrębnymi oraz w granicach geodezyjnie wydzielonych dróg wewnętrznych i dojazdów,”*, **podczas gdy w obszarze objętym granicami tego planu miejscowego nie wyznaczono żadnych linii rozgraniczających dróg.**

W tym przypadku doszło zatem do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej a częścią graficzną planu, co stanowi o istotnym naruszeniu mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 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 *„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 bowiem, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt

IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”*;

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

II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 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, w którym stwierdzono: *„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. Cześć tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *„W tym zakresie należy pamiętać, że 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.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś 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 też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy*

treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, https://orzecznia.nsa.gov.pl).”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Cześć 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 wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej planu miejscowego, jak również brak powiązania tekstu planu z rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności części tekstowej z częścią graficzną uchwały.

Jednocześnie należy zauważyć, że skoro zgodnie z treścią ustaleń zawartych m.in. w § 23 pkt 2 uchwały, w ramach terenu oznaczonego symbolem **1P-U**, określono przeznaczenie uzupełniające jako *teren komunikacji drogowej wewnętrznej*, to oznacza możliwość lokalizacji dróg wewnętrznych, **które nie stanowią oddzielnych terenów wyznaczonych za pomocą linii rozgraniczających.**

Odnosząc się zatem do wyjaśnień Wójta Gminy Rzekuń z 30 września 2026 r., znak: BGK.6722.8.2025, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 28 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1176.2026, **z których wynika, że:** *„(...) Ponieważ w ustaleniach szczegółowych dla terenów w ramach przeznaczenia uzupełniającego wprowadzono możliwość realizacji komunikacji wewnętrznej, a w ogólnych zasad realizacji obiektów budowlanych wynika możliwość realizacji dojść i dojazdów w ramach zagospodarowania terenu, stąd w ustaleniach wymienionego wyżej paragrafu określone zostały zasady prowadzenia sieci i lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej.* ***Pomimo, że w granicach przedmiotowego planu może nie dojść do wydzielenia geodezyjnego terenów komunikacji wewnętrznej, to zasadę prowadzenia sieci infrastruktury w granicach dróg wewnętrznych i dojazdów należy uznać za słuszną, zgodną z polityką przestrzenną Gminy****. (...)"*, **należy stwierdzić, że sporządzając przedmiotowy plan miejscowy, Rada Gminy Rzekuń wykroczyła poza zakres określony uchwałą intencyjną**

Nr XX/179/2025 z 25 sierpnia 2025 r., **bowiem jedyny teren drogi publicznej, stanowiący powiązanie układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, o którym mowa wprost w § 18 pkt 1 uchwały, zlokalizowany jest poza granicami obszaru objętego tym planem miejscowym.**

Mając zatem na uwadze fakt, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, to oznacza w tym przypadku, iż uchwalony plan miejscowy, powinien być zgodny z tą uchwałą.

Sporządzając przedmiotowy plan miejscowy niezgodnie z uchwałą o przystąpieniu, doszło tym samym do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne dotyczące *linii rozgraniczających dróg*, wykraczają poza granice obszaru określone w uchwale intencyjnej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych granic obszaru aniżeli określała to uchwała intencyjna, tj. w odniesieniu do *linii rozgraniczających dróg* zlokalizowanych poza granicami obszaru objętego tym planem;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innych granicach obszaru objętego tym planem.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, bowiem zgodnie z przywołaną powyżej uchwałą intencyjną w przedmiotowym planie miejscowym, określającym *de facto* przeznaczenie tylko dwóch terenów oznaczonych symbolami **1P-U** oraz **1KO**, brak możliwości zamieszczania ustaleń dotyczących terenów dróg zlokalizowanych poza obszarem tego planu, co wynika wprost z treści § 18 pkt 1 uchwały.

Tym samym należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na wykroczenie poza obszar objęty granicami przystąpienia do projektu planu miejscowego, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, jak również o naruszeniu właściwości organów.

Kwestia sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezgodnie z uchwałą intencyjną była m.in. przedmiotem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1632/25**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi

Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LXII/448/2023 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 29 czerwca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Podkreślenia wymaga, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zainicjowała procedurę planistyczną i wyznaczyła także zakres terytorialny planu miejscowego (w granicach określonych w załącznikach do tej uchwały) i z tego względu ukształtowała ona przebieg dalszej procedury planistycznej. Wskazać należy również, że* ***w uchwale w sprawie planu miejscowego dokonywana jest identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania przeznaczenia terenu oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jeśli więc w toku sporządzania planu miejscowego wyniknęłaby potrzeba zmiany przebiegu granic tego obszaru, wówczas konieczne jest skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu w odpowiednim trybie.*** *W przeciwnym razie, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone we wskazanej uchwale (por. wyrok WSA w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., II SA/GI 607/11, LEX nr 1134771). Powyższe stanowi, zdaniem Sądu, istotne naruszenie zasad sporządzania planu, a także naruszenie trybu postępowania czyli sekwencji czynności, jakie zobowiązane są podjąć organy gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu. Poszerzenie granic planu zagospodarowania przestrzennego dokonane przez organ w zaskarżonej uchwały o obszar nie objęty uchwałą intencyjną (uchwałą o przystąpieniu) stanowi istotne naruszenie trybu uchwalenia zmiany planu, określonego w wymienionych przepisach art. 14 i art. 17 u.p.z.p. (...)”.*

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 naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za *istotne* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/288/2026 Rady Gminy Rzekuń z 27 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów produkcyjno-usługowych w obrębie Rzekuń, gmina Rzekuń,* 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/