



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce , dnia 1 września 2025 r.

SPN.III.4130.36.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 73/IX/2025 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 30 lipca 2025r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Jaworze na terenie gminy Zagnańsk w części dotyczącej:

- wszystkich ustaleń (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej uchwały) w odniesieniu do terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej oznaczonego symbolem MW3,
- § 17 ust. 3 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „z wyłączeniem budynków gospodarczych, garaży i wiat”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 lipca 2025r. Rada Gminy Zagnańsk podjęła uchwałę Nr 73/IX/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Jaworze na terenie gminy Zagnańsk. Wyżej wymieniona uchwała w wersji papierowej została przekazana do tut. organu w dniu 1 sierpnia 2025 r., natomiast dokumentację prac planistycznych wraz z uchwałą w wersji elektronicznej przekazano w dniu 5 sierpnia 2025 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok NSA z dnia 4 września 2024 r., sygn akt II OSK 745/24).

W dniu 20 sierpnia 2025r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącą Rady Gminy Zagnańsk złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów. Pismem z dnia 27 sierpnia 2025r., znak: O.0004.2.5.2025.OR, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 Ustawy z dnia 7 lipca 2023r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023r., poz. 1688 ze zm.). Tym samym, tut. organ dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 23 września 2023r.,

- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej rozporządzeniem, w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021r. (Dz. U. z 2021r., poz. 2404).

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

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.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia poprzez niespójność między rysunkiem planu a tekstem uchwały w nazwie terenu oznaczonego symbolem MW3.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej.

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Przytoczone wyżej przepisy u.p.z.p. oraz rozporządzenia jednoznacznie wskazują, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Analizując przedmiotową uchwałę stwierdzono, że doszło do powstania niespójności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu w nazwie terenu oznaczonego symbolem MW3. Z § 7 pkt 2 uchwały oraz legendy rysunku planu wynika, że teren oznaczony symbolem MW3 jest terenem „*zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej*”. Tymczasem § 13 ust. 1 uchwały wskazuje, że teren MW3 jest terenem „*zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej*”. Należy dodać, że skoro dla terenu MW3 przeznaczeniem podstawowym, równoważnym, jest zarówno zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, jak i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna

§ 13 ust. 1 pkt 1 lit a oraz b uchwały, to nazwanie terenu MW3 wyłącznie „*terenem zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej*” wprowadza interesariuszy w błąd.

Z wyjaśnień Przewodniczącej Rady Gminy Zagnańsk wynika, że „*taki sposób przeznaczenia nie wprowadza interesariuszy w błąd, ponieważ nazwa przeznaczenia opisana na rysunku planu stanowi zabudowę wielorodzinną, natomiast z tekstu planu interesariusz będzie się mógł dowiedzieć, że dodatkowo przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Wskazuje się, że rysunek planu wraz z tekstem uchwały stanowi całość dokumentu, który należy czytać jako całość*”.

Nie można przyjąć wyjaśnień Przewodniczącej Rady Gminy Zagnańsk. Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia, przeznaczeniem terenu oznaczonego symbolem MW i kolorem ciemnobrązowym jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna. W zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów (np. określenie dwóch przeznaczeń równoważnych jak w analizowanej sytuacji) dopuszcza się stosowanie uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Należy podkreślić, że w planie wyznaczono jeszcze dwa tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczone symbolami MW1 i MW2, w którym przeznaczeniem podstawnym równoważnym nie jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Dlatego organ nadzoru stwierdził, że część graficzna nie odzwierciedla zapisów części testowej i jest z nią niespójna.

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 3746/18: „*Plan miejscowy składa się z dwóch podstawowych części: z części tekstowej, którą zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. jest treść uchwały, oraz z części graficznej - rysunku planu będącego jednym z załączników do uchwały. Rysunek planu jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą w takim zakresie, w jakim odsyła do niego tekst planu. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Oznacza to, że część graficzna planu miejscowego powinna stanowić odzwierciedlenie unormowań części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Część tekstowa planu zawiera normy prawne, zaś rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.*”

A zatem skoro część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią niespójna, to opisana powyżej nieprawidłowość stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dlatego zasadnym było wyeliminowanie z planu wszystkich ustaleń (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej uchwały) w odniesieniu do terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej oznaczonego symbolem MW3.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. poprzez zbędne zapisy dot. wysokości budynków gospodarczych, garaży i wiat na terenie usług sportu i rekreacji oznaczonym symbolem US, którego przeznaczeniem nie są takie obiekty.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik

powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Tymczasem w § 17 ust. 3 pkt 1 uchwały, dotyczącym wysokości budynków na terenie usług sportu i rekreacji oznaczonym symbolem US, zbędnie użyto sformułowania: „z wyłączeniem budynków gospodarczych, garaży i wiat”, ponieważ na tym terenie ani w przeznaczeniu podstawowym, ani w przeznaczeniu dopuszczalnym nie ma mowy o budynkach gospodarczych, garażach i wiatach.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Zagnańsk: „w § 17 ust. 3 pkt 1 uchwały wyłączono budynki gospodarcze, garaże i wiaty z ustalenia dotyczącego wysokości budynków, ponieważ takie obiekty budowlane nie zostały dopuszczone w terenie usług sportu i rekreacji oznaczonym symbolem "US". Zapis taki zastosowano w celu doprecyzowania zapisów planu w tym zakresie, ponieważ w innych terenach funkcjonalnych przeznaczonych do zabudowy obiekty takie zostały dopuszczone”.

Przedmiotowa nieprawidłowość ma charakter istotny i może powodować wątpliwości interpretacyjne. Zapis taki może sugerować o możliwości realizacji budynków gospodarczych, garaży i wiat, na terenie usług sportu i rekreacji, o dowolnej wysokości. Zapisy planu powinny być na tyle precyzyjne, czytelne i jednoznaczne, by na etapie realizacji jego postanowień, nie było wątpliwości co do właściwej interpretacji jego ustaleń. Na konieczność sporządzenia planu miejscowego w sposób czytelny wskazują liczne wyroki sądów administracyjnych, m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18.

Reasumując, zamieszczenie w treści planu ustaleń budzących wątpliwości interpretacyjne jest niedopuszczalne, dlatego należało wyeliminować z planu sformułowanie: „z wyłączeniem budynków gospodarczych, garaży i wiat” zawarte w § 17 ust. 3 pkt 1 uchwały.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą 73/IX/2025 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 30 lipca 2025r., może funkcjonować w obrocie prawnym. Tym samym, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

W świetle art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Świętokrzyski

Józef Bryk