



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 24 lutego 2026 r.

Poz. 620

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE SPN.III.4130.3.2026 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 23 lutego 2026 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 2/IX/2026 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 16 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zachełmie na terenie gminy Zagnańsk, w części dotyczącej:

- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście planu (uchwale) jak i na rysunku planu (załączniku Nr 1 do uchwały), w zakresie części terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami: 13MN, 14MN znajdujących się w "strefie 50m ochrony sanitarnej od cmentarza",

- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście planu (uchwale) jak i na rysunku planu (załączniku Nr 1 do uchwały) w zakresie terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolem 1U znajdujących się w "strefie 50m ochrony sanitarnej od cmentarza",

- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście planu (uchwale) jak i na rysunku planu (załączniku Nr 1 do uchwały) w zakresie części terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolem 2U znajdujących się w „strefie 50m ochrony sanitarnej od cmentarza”,

- wszystkich ustaleń planu (zarówno w treści tekstowej jak i graficznej) w zakresie części terenów rolnych oznaczonych symbolem 1R znajdujących się w „strefie 50m ochrony sanitarnej od cmentarza”,

- § 18 ust. 4 pkt 11 uchwały,

- zapisu o treści: „lokale lub obiekty magazynowe,” zawartego w § 18 ust. 4 pkt 12 uchwały,

- § 19 ust. 4 pkt 11 uchwały,

- § 20 ust. 4 pkt 11 uchwały,

- § 21 ust. 4 pkt 12 uchwały,

- § 22 ust. 2 uchwały,

- § 24 ust. 4 pkt 11 uchwały,

- § 25 ust. 4 pkt 11 uchwały,

- § 26 ust. 4 pkt 11 uchwały.

#### **UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 16 stycznia 2026 r. Rada Gminy Zagnańsk podjęła uchwałę Nr 2/IX/ w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Zachełmie na terenie gminy Zagnańsk

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 23 stycznia 2026 r.

W dniu 16 lutego 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Wójtowi Gminy Zagnańsk złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 17 lutego 2026 r., znak: 0.0004.2.5.2026.OR, zwanym dalej odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 4 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., 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 2023 r.,

- 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), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie planu, w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., 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 i istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze z dnia 25 sierpnia 1959 r. (t.j. Dz.U. z 1959r., Nr 52, poz. 315), zwanym dalej rozporządzeniem poprzez brak zakazu sytuowania nowych zabudowań mieszkalnych w odległości 50m od cmentarza.

Z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W świetle § 3 ust. 1 rozporządzenia „odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”.

Tymczasem w § 16 ust. 6 uchwały przedstawiono ograniczenia w zagospodarowaniu terenów znajdujących się w odległości 50m od cmentarza, tj.:

„6. Wyznacza się na rysunku planu granicę strefy 50 m ochrony sanitarnej cmentarza w ramach, której:

a) zakazuje się lokalizowania studzien i źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych;

b) zakazuje się lokalizowania zakładów produkujących artykuły żywnościowe, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów przechowujących artykuły żywnościowe.”.

Z powyższych ustaleń wynika, że przedmiotowe ograniczenia są niewystarczające, ponieważ brak jest zakazu sytuowania nowych zabudowań mieszkalnych – tak jak określa rozporządzenie.

W legendzie rysunku planu przedmiotowa strefa została oznaczona graficznie linią przerywaną koloru czarnego z kółkami wypełnionymi kolorem czarnym i opisana jako „strefa 50m ochrony sanitarnej od cmentarza”.

Z rysunku planu wynika, że ww. strefa ochrony sanitarnej obejmuje swym zasięgiem tereny:

- w części tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolami: 13MN, 14MN,
- w całości tereny zabudowy usługowej oznaczone symbolem 1U (przeznaczeniem dopuszczalnym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna),
- w części tereny zabudowy usługowej oznaczone symbolem 2U (przeznaczeniem dopuszczalnym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna),
- w części tereny rolne oznaczone symbolem 1R (przeznaczeniem dopuszczalnym jest zabudowa zagrodowa).

A zatem, skoro w uchwale dla terenów znajdujących się w granicach 50m strefy sanitarnej od cmentarza nie ustalono zakazu lokalizacji nowych zabudowań mieszkalnych, to w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu miejscowego.

Nie można zgodzić się z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, że nie wprowadzono zakazu budowy nowych obiektów mieszkalnych, na terenach znajdujących się w strefach 50 i 150 m ochrony sanitarnej, ponieważ tereny te mają możliwość zaopatrzenia w wodę z istniejącej sieci wodociągowej. Przepis rozporządzenia odnosi się do zakazu lokalizacji nowych zabudowań mieszkalnych w odległości 50m od cmentarza - jest to bezwarunkowy zakaz (niezależnie czy teren jest zwodociągowany, czy też nie).

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy poprzez sprzeczność w ustaleniach planu miejscowego dot. przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami od 1MN do 25MN.

W świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

§ 18 uchwały dotyczy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami od 1MN do 25MN. W § 18 ust. 4 pkt 12 uchwały nieprawidłowo odniesiono się do lokali lub obiektów magazynowych, ponieważ ani w przeznaczeniu podstawowym, ani w uzupełniającym nie wzięto pod uwagę ww. elementów.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i precyzyjne, nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Nie można zgodzić się z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, z której wynika że zapis dot. lokali i obiektów magazynowych jest omyłką pisarską. Omyłka pisarska to niezamierzony, oczywisty błąd techniczny w tekście (literówka, błędna data, opuszczenie wyrazu), wynikający z niedokładności lub pośpiechu, który nie zmienia merytorycznej treści.

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie planu miejscowego poprzez brak określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla zabudowy wskazanej w przeznaczeniu dopuszczalnym (w tym hoteli, handlu, gastronomii) na terenach usług sportu i rekreacji oznaczonych symbolami: 1US, 2US.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W świetle § 4 pkt 9 lit. c ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Z powyższych przepisów wynika, że ustalenie minimalnej liczby miejsc do parkowania należą do obowiązkowych elementów planu miejscowego.

W analizowanym planie dla terenów usług sportu i rekreacji oznaczonych symbolami: 1US, 2US, których przeznaczeniem podstawowym jest: „zabudowa usługowa z zakresu sportu i rekreacji, w tym obiekty oraz urządzenia sportowe i rekreacyjne” (§ 22 ust. 1 uchwały) określono minimalną liczbę miejsc parkingowych jako: „1 miejsce parkingowe na 20 użytkowników obiektu sportowego z przeznaczenia podstawowego” (§ 22 ust. 4 pkt 8 uchwały). Tymczasem dla powyższych terenów ustalono przeznaczenie dopuszczalne m. in. hotele, handel, gastronomia (§ 22 ust. 2 uchwały), dla którego nie wskazano minimalnej liczby miejsc do parkowania.

Zgodnie z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego „realizacja obiektów z przeznaczenia dopuszczalnego jest funkcjonalnie związana z obiektami sportowymi i liczba miejsc parkingowych dotyczy łącznie całego przedsięwzięcia”. Nie można zgodzić się z powyższym, ponieważ hotel czy budynek handlowy nie stanowią obiektu sportowego. Ponadto jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 30 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 297/19, nie ma znaczenia, „czy określone przeznaczenie ma charakter przeznaczenia podstawowego, czy pełni rolę uzupełniającą, gdyż ani przywołany przepis u.p.z.p., ani przepis rozporządzenia nie dają podstaw do przyjęcia, by ustawodawca ograniczył obowiązek określenia ilości miejsc parkingowych wyłącznie dla przeznaczenia wiodącego”.

Z przywołanych na wstępie regulacji jasno wynika, że zawarcie w planie miejscowym wskaźnika minimalnej liczby miejsc do parkowania jest obligatoryjne. Skoro dla przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów oznaczonych symbolami: 1US, 2US, nie określono tego parametru, to zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 22 ust. 2 uchwały.

## II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 17 pkt 9, 11 i 13 u.p.z.p. oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego, bez ponowienia w niezbędnym zakresie procedury planistycznej, w tym ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu i tym samym uniemożliwienie zainteresowanym podmiotom zapoznania się ze zmienionym projektem oraz wniesienia ewentualnych uwag.

U.p.z.p. w art. 17 wymienia enumeratywnie szereg czynności jakie podejmuje organ gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. wójt ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, a także udostępnia go w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej. W myśl art. 17 pkt 11 u.p.z.p. wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu. Natomiast zgodnie z art. 17 pkt 13 u.p.z.p. wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Art. 19 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy.

Nie ulega wątpliwości, że projekt planu wyłożony do publicznego wglądu nie może się różnić od uchwalonego planu miejscowego. W przeciwnym przypadku zainteresowane podmioty nie miałyby możliwości zapoznania się ze zmienionym projektem planu i wniesienia ewentualnych uwag.

W toku badania ocenianej uchwały zauważono, że zapisy przyjętej uchwały różnią się w stosunku do treści projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu. W § 18 ust. 4 pkt 11, § 19 ust. 4 pkt 11, § 20 ust. 4 pkt 11,

§ 21 ust. 4 pkt 12, § 24 ust. 4 pkt 11, § 25 ust. 4 pkt 11, § 26 ust. 4 pkt 11 projektu tekstu planu wyłożonego do publicznego wglądu dopuszczono „możliwość lokalizacji budynków bezpośrednio przy granicy działki lub w odległości 1,5 m od granicy działki, w przypadku braku możliwości lokalizacji budynku wolnostojącego na działce o szerokości frontu poniżej 18 m”. W uchwalonym planie zapis ten został zmodyfikowany. Usunięto możliwość lokalizacji budynków w odległości 1,5m od granicy działki. Z dokumentacji prac planistycznych, nie wynika, aby projekt planu ze zmienionym zapisem został ponownie wyłożony do publicznego wglądu. Należy dodać, treść uwag złożonych w ramach trzech wyłożeń projektu planu do publicznego wglądu (wykaz uwag znajdujący się w dokumentacji prac planistycznych oraz załącznik Nr 2 do uchwały) nie wynika, aby dotyczyły one zmienionego zapisu. Oznacza to, że zmiany w projekcie planu nie nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonych projektów planów do publicznego wglądu.

Zgodnie z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego usunięcie tego zapisu „miało na celu dostosowanie zapisów do reszty dokumentów planistycznych obowiązujących na terenie gminy”. Wskazano, że taki zapis został uchylony przez Wojewodę Świętokrzyskiego w trakcie oceny zgodności z prawem innej uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego (rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 31 października 2025 r., znak: SPN.III.4130.52.2025, stwierdzające nieważność części uchwały Nr 86/IX/2025 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 25 września 2025r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Kaniów na terenie gminy Zagnańsk). Dlatego zapisy te zostały usunięte przed uchwaleniem przedmiotowej uchwały, bo „i tak zostałyby uchylone”.

Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień. Wojewoda, w trakcie oceny zgodności z prawem uchwały, jest zobligowany przepisami prawa do stwierdzenia nieważności (uchylania) wadliwych przepisów. Wójt gminy, sporządzający projekt planu miejscowego, wprowadzając istotne zmiany do projektu planu miejscowego (np. usuwając istotny zapis), powinien ponowić niezbędne czynności określone w art. 17 u.p.z.p. (w zaistniałej sytuacji: wyłożyć ponownie projekt planu do publicznego wglądu). Ponadto należy podkreślić, że w przywołanym rozstrzygnięciu nadzorczym, Wojewoda Świętokrzyski uchylił zapis o treści: „lub w odległości do 1,5 m od granicy działki”. Zapis ten nie jest tożsamy z zapisem usuniętym po wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, który brzmi: „lub w odległości 1,5 m od granicy działki”.

Reasumując, brak ponownego wyłożenia zmienionego, w istotny sposób, projektu planu do publicznego wglądu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Uniemożliwiło to zainteresowanym podmiotom zapoznanie się ze zmienionym projektem oraz wniesienie ewentualnych uwag. Dlatego zasadnym jest wyeliminowanie z uchwały wadliwych ustaleń planu.

Potwierdzeniem stanowiska wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu są liczne wyroki sądów administracyjnych m. in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012r., sygn. akt II OSK 1426/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015r., sygn. akt II SA/Po 515/15 czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2017r., sygn. akt IV SA/Wa 2430/16.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr 2/IX/2026 Rady Gminy Zagnańsk z dnia 16 stycznia 2026 r., 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**