



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 10 marca 2026 r.

Poz. 811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE SPN.III.4130.4.2026 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 4 marca 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 I/2/26 Rady Gminy w Brodach z dnia 23 stycznia 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Dziurów na terenie gminy Brody w części dotyczącej:

- § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „i razch jakch zowylarskich, itp.”;
- wszystkich ustaleń (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej) planu w odniesieniu do terenów dróg dojazdowych oznaczonych symbolami: 10KDD, 11KDD i 12KDD,
- wszystkich ustaleń (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej) planu w odniesieniu do działek o nr ewid.: 21/3, 21/6, 21/15, 26/4, 895.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 23 stycznia 2026 r. Rada Gminy w Brodach podjęła uchwałę Nr I/2/26 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Dziurów na terenie gminy Brody.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami (w wersji elektronicznej) wpłynęła do tut. organu w dniu 30 stycznia 2026 r. Natomiast dokumentację prac planistycznych dostarczono w dniu 5 lutego 2026 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 lutego 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 26 lutego 2026 r., znak: PB.6721.1.2024, 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 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 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 z 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. oraz przepisy § 6 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zwanego dalej ZTP, poprzez niezrozumiałe zapisy legislacyjne dotyczące definicji pojęć zawartych w ustaleniach planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W świetle § 6 ZTP przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Tymczasem w ocenianej uchwale § 2 ust. 1 pkt 9 ma brzmienie: „9) zabudowie letniskowej: należy przez to rozumieć domy letniskowe służące rekreacji indywidualnej przeznaczone do okresowego wypoczynku; i razach jakich zwoyolarskich, itp;”.

Przedstawienie w uchwale sformułowania „i razach jakich zwoyolarskich, itp;” spowodowało, że zapisy odnoszące się do definicji pojęcia „zabudowa letniskowa” zawartej w ustaleniach planu są niezrozumiałe.

Zgodnie z odpowiedzią na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 26 lutego 2026 r., znak: PB.6721.1.2024) powyższe sformułowanie „wynika z niezamierzonych błędów technicznych powstałych w trakcie edycji tekstu planu w programie Legislator”.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa nieprawidłowość ma charakter istotny i powoduje, że zapisy § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały są nieczytelne. Przyjęte sformułowanie „i razach jakich zwoyolarskich, itp;” uniemożliwia prawidłowe odczytanie planu oraz niweczy sens ustaleń dotyczący definicji pojęcia zabudowy letniskowej.

Organ stanowiący gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi akt prawa miejscowego, powinien kierować się zasadą prawidłowej legislacji. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 lipca 2024 r., sygn. akt II SA/Wr 625/23: „każdy akt prawny musi spełniać podstawowe wymagania dobrej legislacji, zarówno co do zgodności z prawem, jak i poprawnego wyrażenia norm prawnych językiem prawnym. (...) przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. 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.

Reasumując, zamieszczenie w treści planu niezrozumiałych/nieczYTElnych ustaleń, w zakresie użycia sformułowania „i razach jakch zowylarskich, itp;” do określenia definicji pojęcia „zabudowa letniskowa”, jest niedopuszczalne. Narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Dlatego należało wyeliminować z planu sformułowanie: „i razach jakch zowylarskich, itp;” zawarte w § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze z dnia 9 czerwca 2011 r. (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 69) i § 8 ust. 2 rozporządzenia poprzez niezapewnienie odpowiedniej ochrony udokumentowanego złoża kopaliny w związku z brakiem możliwości powiązania tekstu planu z rysunkiem.

Z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, iż wójt sporządza projekt planu zgodnie z przepisami odrębnymi. Plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Natomiast § 8 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Zaś sprzeczność, brak spójności stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 maja 2025 r., sygn. akt II SA/Łd 214/25).

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze udokumentowane złoża kopalin w celu ich ochrony ujawnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Ochrona udokumentowanych złóż kopalin w planie polega na takim przeznaczeniu terenu, które umożliwi w przyszłości eksploatację tych złóż.

Z analizy rysunku planu wynika, że przez obszar udokumentowanego złoża piasków i żwirów Michałów przebiegają tereny dróg: lokalnej o symbolu 1KDL, dojazdowych o symbolach: 10KDD, 11KDD, 12KDD. W § 9 ust. 1 pkt 10 uchwały w zakresie ochrony środowiska i przyrody ustalono: „ochronę udokumentowanego złoża piasków i żwirów Michałów poprzez zakaz jego zabudowy i utrzymanie istniejącego sposobu zagospodarowania, z utrzymaniem istniejącej drogi gminnej oznaczonej symbolem 1KDL z jej poszerzeniem do 10 m;”. W zapisie tym nie odniesiono się do dróg dojazdowych oznaczonych symbolami: 10KDD, 11KDD, 12KDD. Oznacza to, że przez obszar udokumentowanego złoża może jedynie przebiegać droga o symbolu 1KDL (na co wskazuje część tekstowa planu - § 9 ust. 1 pkt 10 uchwały). Natomiast nie można lokalizować terenów dróg o symbolach: 10KDD, 11KDD, 12KDD (co przedstawia część graficzna planu).

Zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 26 lutego 2026 r., znak: PB.6721.1.2024) nie ujęcie tych dróg dojazdowych stanowi niezamierzoną omyłkę pisarską. „Drogi te również są istniejącymi podobnie jak ujęta w zapisie droga oznaczona symbolem 1KDL”.

Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień. Niewskazanie w § 9 ust. 1 pkt 10 uchwały ww. dróg dojazdowych nie stanowi omyłki pisarskiej. Omyłka pisarska to niezamierzony, oczywisty błąd techniczny w tekście (literówka, błędna data, opuszczenie wyrazu), wynikający z niedokładności lub pośpiechu, który nie zmienia merytorycznej treści. Zarówno projekt uzgadniany i opiniowany przez właściwe organy i instytucje, jak i projekt wyłożony do publicznego wglądu nie zawierał wskazania dróg dojazdowych oznaczonych symbolami: 10KDD, 11KDD i 12KDD.

W ocenie organu nadzoru nie zapewniono ochrony udokumentowanego złoża projektując na nim tereny dróg dojazdowych. Niniejsze stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dlatego zasadnym jest stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu) w odniesieniu do terenów dróg dojazdowych oznaczonych symbolami: 10KDD, 11KDD i 12KDD.

II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 82) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. wójt uzyskuje zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody właściwego organu.

Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone właśnie w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wykładnia przepisów tego aktu prawnego wymaga, aby zgoda na zmianę przeznaczenia została udzielona w formie decyzji administracyjnej. Należy podkreślić, że decyzja taka ma charakter uznaniowy, ale stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia tych gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do założeń, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem ww. artykułu, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Co oznacza, że to właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego wynika, że na części działek nr ewid.:

- 21/3, 21/6 położonych na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem 3MN oraz terenie niesklasyfikowanym oznaczonym symbolem 5N,

- 21/15 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem 3MN, terenie niesklasyfikowanym oznaczonym symbolem 5N oraz terenie wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonym symbolem 6WS,

- 895 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem 5MN oraz terenie drogi lokalnej oznaczonej symbolem 2KDL,

- 26/4 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem 5MN, terenie drogi dojazdowej oznaczonej symbolem 1KDD, terenie drogi lokalnej oznaczonej symbolem 2KDL,

występuje grunt klasy Ls, LsIV, LsV.

W dokumentacji prac planistycznych brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Z wyjaśnień zawartych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 26 lutego 2026 r., znak: PB.6721.1.2024) wynika, że takie zgody nie były wymagane. Na działce nr 895 powierzchnia gruntu leśnego nie przekracza 0,1000ha, co oznacza że zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567 ze zm.), grunt ten nie stanowi lasu. Natomiast w zakresie działek o nr: 21/3, 21/6, 21/15, 26/4 „powierzchnia gruntów leśnych przekracza 0,1000 ha, niemniej jednak nie spełnia pozostałych kryteriów,(...), tj. nie jest to obszar pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony oraz nie jest przeznaczony do produkcji leśnej”.

Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień. Grunt leśny znajdujący się na działce nr 895, mimo iż jego powierzchnia jest mniejsza niż 0,1000ha, to razem z gruntem na działce nr 26/4 (działka sąsiednia) stanowi zwartą powierzchnię gruntu leśnego, którą trzeba traktować jako całość. Natomiast w zakresie pozostałych działek brak jest dowodów, potwierdzających stanowisko zawarte w odpowiedzi. Jeżeli rzeczywiście w ocenie Wójta Gminy grunty te nie są pokryte roślinnością leśną i nie stanowią lasu, to należało zmienić klasyfikację gruntu i dokonać stosownych zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny”.

Skoro grunty leśne przeznaczone na cele nieleśne, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należało uzyskać stosowne zgody.

Wobec powyższego, przeznaczenie w planie miejscowym gruntów leśnych na cele nieleśne bez wymaganej zgody uprawnionego organu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taką tezę potwierdzają liczne wyroki sądów administracyjnych, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 283/21.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr I/2/26 Rady Gminy w Brodach z dnia 23 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.

w/z Wojewody Świętokrzyskiego
Wicewojewoda Świętokrzyski

Michał Skotnicki