



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 30 marca 2026 r.

Poz. 1047

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE SPN.III.4130.8.2026 WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 25 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 XXX/250/26 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 17 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Morawica dla obrębów ewidencyjnych: Dyminy, Bilcza, Bieleckie Młyny i Kuby Młyny w części dotyczącej:

- § 17 ust. 9 uchwały w zakresie sformułowania: „oznaczonych na rysunku planu symbolami 2.20R, 4.8R, 4.9R”,

- § 17 ust. 10 uchwały w zakresie sformułowania: „oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.8R , 1.10R, 1.11R, od 2.21R do 2.31R, 4.8R, 4.9R”,

- § 18 ust. 5 pkt 2 uchwały w zakresie sformułowania: „Realizację zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi zbliżonej do osi przewodów należy uzgodnić z zarządcą linii”,

- § 19 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa usługowa”,

- § 20 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa usługowa, nieuciążliwa produkcja”,

- § 21 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa usługowa”,

- § 22 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa produkcji nieuciążliwej, składy i magazyny”,

- § 22 ust. 14 pkt 6 uchwały w zakresie sformułowania: „lub poprzez zjazdy z drogi lokalnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 6KDL”,

- § 23 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa produkcji nieuciążliwej, składy i magazyny”,

- § 24 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa produkcji nieuciążliwej, składy i magazyny”,

- § 25 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa produkcji nieuciążliwej, składy i magazyny”,

- § 25 ust. 14 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „poprzez zjazdy z drogi wewnętrznej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 44KDW lub”,

- § 30 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa rekreacji indywidualnej, zabudowa mieszkaniowa”,

- § 32 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowań: „usługowa, zabudowa rekreacji indywidualnej” oraz „zabudowa mieszkaniowa, budynki zamieszkania zbiorowego (hotel, motel itp.)”,
- § 33 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowań: „usługowa, zabudowa rekreacji indywidualnej” oraz „zabudowa mieszkaniowa, budynki zamieszkania zbiorowego (hotel, motel itp.)”,
- § 35 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa administracyjno – socjalna z dopuszczeniem wbudowanych mieszkań, zabudowa zaplecza administracyjno-technicznego”,
- § 36 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowania: „zabudowa administracyjno – socjalna z dopuszczeniem wbudowanych mieszkań, zabudowa zaplecza administracyjno-technicznego”,
- § 55 ust. 2 uchwały w zakresie sformułowań: „zagrodowa i”, „usługi agroturystyczne” oraz „socjalna z dopuszczeniem wbudowanych mieszkań”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 17 lutego 2026 r. Rada Miejska w Morawicy podjęła uchwałę Nr XXX/250/26 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Morawica dla obrębów ewidencyjnych: Dyminy, Bilcza, Bieleckie Młyny i Kuby Młyny.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami (w wersji elektronicznej) wpłynęła do tut. organu w dniu 23 lutego 2026 r. Natomiast dokumentację prac planistycznych dostarczono w dniu 25 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2024 r., sygn. akt II OSK 745/24).

W dniu 13 marca 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 20 marca 2026 r., bez znaku, 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 sporządzania planu miejscowego.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 1 w związku art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia, oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia poprzez brak możliwości powiązania tekstu planu z rysunkiem.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia ustalenia projektu planu miejscowego powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Z 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. Natomiast § 8 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że 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 miejscowego 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).

W toku badania zgodności z prawem przedmiotowej uchwały zauważono, że występuje rozbieżność pomiędzy tekstem a rysunkiem planu miejscowego w zakresie:

a) terenów rolnych położonych w obszarze Natura 2000 Dolina Czarnej Nidy:

W § 17 ust. 9 uchwały nieprawidłowo wskazano tereny rolne położone w obszarze Natura 2000 Dolina Czarnej Nidy, gdzie zakazano lokalizacji nowej zabudowy (np. teren oznaczony symbolem 2.20R wskazany w ww. paragrafie, zgodnie z rysunkiem planu nie znajduje się w obszarze Natura 2000. Natomiast np. teren oznaczony symbolem 2.21R zgodnie z rysunkiem planu znajduje się w obszarze Natura 2000, a w ww. paragrafie nie został wskazany);

b) terenów rolnych położonych w strefie krajobrazowej B Podkieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu:

W § 17 ust. 10 uchwały nieprawidłowo wskazano tereny rolne położone w strefie krajobrazowej B Podkieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, gdzie zakazano lokalizacji nowej zabudowy (np. wskazane w ww. paragrafie tereny oznaczone symbolami: 2.25R i 2.26R, zgodnie z rysunkiem planu, nie znajdują się w strefie krajobrazowej B Podkieleckiego Obszaru Chronionego Krajobrazu);

c) obsługi komunikacyjnej terenu:

- oznaczonego symbolem 2.20U:

W § 22 ust. 14 pkt 6 uchwały dla ww. terenu wskazano obsługę komunikacyjną z drogi oznaczonej symbolem 6KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu teren 2.20U nie graniczy z ww. drogą;

- oznaczonego symbolem 2.12U:

W § 25 ust. 14 pkt 1 uchwały dla ww. terenu wskazano obsługę komunikacyjną z drogi oznaczonej symbolem 44KDW. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu teren 2.12U nie graniczy z ww. drogą.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 760/22: „część graficzna planu musi być zgodna z częścią tekstową i ma moc wiążącą. Oznacza to, że postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną, a wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Normy prawne zapisane w planie miejscowym wyprowadza się bowiem zarówno z części opisowej, jak i części graficznej. Natomiast sprzeczność, brak korelacji i spójności między tymi częściami, a nawet wewnętrzna sprzeczność w tych częściach (...), muszą być traktowane w kategorii istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Plan miejscowy jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom oraz odpowiadać standardom legalności”.

Burmistrz Miasta i Gminy Morawica w piśmie z dnia 20 marca 2026 r., bez znaku, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wyjaśnił że powyższe niespójności stanowią omyłki pisarskie.

W ocenie organu nadzoru powyższa sprzeczność jednoznacznie stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia, który zobowiązuje do umożliwienia jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały, a także oznacza, że w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, a także szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, których obowiązek określenia w planie miejscowym wynika z art. 15 ust. 2 pkt 9 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dlatego zasadnym jest stwierdzenie nieważności zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia poprzez przekroczenie uprawnień ustawowego do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

W myśl § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami.

Zgodnie z § 17 ust. 2 uchwały nie należy lokalizować budynków mieszkalnych oraz obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi w obszarze napowietrznej linii elektroenergetycznej 15kV wraz z pasem technicznym. Tymczasem w § 18 ust. 5 pkt 2 uchwały umożliwiono lokalizację obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi uzależniając ją od stanowiska zarządcy sieci elektroenergetycznej, co dodatkowo stanowi warunkowe przeznaczenie terenów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Morawica (pismo z dnia 20 marca 2026 r., bez znaku) w myśl § 17 ust. 2 uchwały „określenie „nie należy” oznacza, że powinno się lokalizować budynki mieszkalne oraz przeznaczone na stały pobyt ludzi poza pasem technicznym linii elektroenergetycznej 15 kV, jednak w uzasadnionych przypadkach wynikających z geometrii działki oraz przebiegu linii elektroenergetycznej dopuszcza się zbliżenie z ww. zabudową do osi linii, ale po uzyskaniu zgody zarządcy sieci elektroenergetycznej. Powyższy zapis nie stanowi kategorycznego zakazu zabudowy w pasie technicznym a jedynie dodatkową informację lub też ostrzeżenie o ewentualnym negatywnym oddziaływaniu sieci energetycznej”.

Nie można przyjąć powyższych wyjaśnień, ponieważ rada gminy nie może wprowadzać do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień, które przyznają określonym podmiotom uprawnienie do określania warunków (czy uzgodnienia w ramach porozumienia warunków) wobec wprowadzonych w planie zasad. Postanowienia te powinny być sformułowane jednoznacznie, a nie warunkowo, w zależności od stanowiska wymienionych podmiotów.

Za niedopuszczalne należy więc uznać przyznanie wspomnianych uprawnień i nałożenie korespondujących z nimi ograniczeń w wykonywaniu prawa własności na innych adresatów, w przypadku braku wyraźnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.

Brak możliwości formułowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń warunkowych potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 610/15.

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 i 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia poprzez brak określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania dla zabudowy wskazanej w przeznaczeniu dopuszczalnym.

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 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 należy do obowiązkowych elementów planu miejscowego.

W analizowanym planie nie określono minimalnej liczby miejsc do parkowania dla:

a) zabudowy usługowej (wolnostojącej) wskazanej w przeznaczeniu dopuszczalnym na: terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej określonych w § 19 ust. 2 i § 20 ust. 2 uchwały, terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej określonych w § 21 ust. 2 uchwały,

b) zabudowy produkcji nieuciążliwej, składów i magazynów wskazanych w przeznaczeniu dopuszczalnym na: terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej określonych w § 20 ust. 2 uchwały, terenach zabudowy usługowej określonych w § 22 ust. 2, § 23 ust. 2, § 24 ust. 2, § 25 ust. 2 uchwały,

c) zabudowy rekreacji indywidualnej i zabudowy mieszkaniowej wskazanych w przeznaczeniu dopuszczalnym na terenach zabudowy usług turystyki określonych w § 30 ust. 2 uchwały,

d) zabudowy usługowej, zabudowy rekreacji indywidualnej, zabudowy mieszkaniowej, budynków zamieszkania zbiorowego (hoteli, moteli) wskazanych w przeznaczeniu dopuszczalnym na terenach usług sportu i rekreacji określonych w § 32 ust. 2 i § 33 ust. 2 uchwały,

e) zabudowy administracyjno – socjalnej z dopuszczeniem wbudowanych mieszkań, zabudowy zaplecza administracyjno – technicznego wskazanych w przeznaczeniu dopuszczalnym na terenach obiektów produkcyjnych, składów i magazynów określonych w § 35 ust. 2, § 36 ust. 2 uchwały,

f) zabudowy zagrodowej, usług agroturystycznych, zabudowy socjalnej z dopuszczeniem wbudowanych mieszkań wskazanych w przeznaczeniu dopuszczalnym na terenie obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, leśnych i rybackich określonym w § 55 ust. 2 uchwały.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Morawica (pismo z dnia 20 marca 2026 r., bez znaku) wymienione funkcje „stanowią jedynie przeznaczenie dopuszczalne, wzbogacające i uzupełniające przeznaczenie podstawowe danego terenu. Realizacja obiektów z przeznaczenia dopuszczalnego jest funkcjonalnie związana z obiektami z przeznaczenia podstawowego, dlatego też określoną liczbę miejsc parkingowych należy traktować łącznie dla całego przedsięwzięcia”.

Nie można zgodzić się z powyższym. 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 poszczególnych funkcji wymienionych w przeznaczeniach dopuszczalnych ustalonych dla terenów wskazanych w ww. paragrafach nie określono tego parametru, to zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie zapisów odnoszących się do tych funkcji.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr XXX/250/26 Rady Miejskiej w Morawicy z dnia 17 lutego 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