



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 24 czerwca 2025 r.

Znak:SPN.III.4130.19.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 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 XVI/120/25 Rady Gminy Miedziana Góra z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie zmiany Nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Tumlin na terenie gminy Miedziana Góra w części dotyczącej:

- § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały w zakresie sformułowania: „*powiatowej położonej poza granicami zmiany planu*”,
- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały w zakresie sformułowania: „*i razch jakch zowylarskich, itp;i razch jakch zowylarskich, itp;*”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 maja 2025 r. Rada Gminy Miedziana Góra podjęła uchwałę Nr XVI/120/25 w sprawie zmiany Nr 4 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Tumlin na terenie gminy Miedziana Góra.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami Nr 1, 2, 3 oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 29 maja 2025 r. Natomiast załącznik Nr 4 do uchwały (po wezwaniu – pismo z dnia 30 maja 2025 r.) dostarczono w dniu 3 czerwca 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 10 czerwca 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącemu Rady Gminy Miedziana Góra złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 17 czerwca 2025 r., znak: OSO.0008.5.2025, 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.,
- Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404), zwanego dalej rozporządzeniem.

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.

I. 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 brak powiązania treści zmiany planu z rysunkiem w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy.

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 ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną zmiany planu w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Zgodnie z definicją, zawartą w § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, jako nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć *„wyznaczoną na rysunku zmiany planu, linię określającą najmniejszą, dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku od linii rozgraniczającej drogi powiatowej położonej poza granicami zmiany planu, zgodnie z rysunkiem zmiany planu, nie wliczając wysuniętych poza ten obrys schodów, wykuszy, okapów oraz balkonów, które mogą być wysunięte poza tę linię maksymalnie do 1,5 m”*. Tymczasem zgodnie z rysunkiem zmiany planu oraz jego treścią (§ 8 pkt 1 uchwały) nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wyznaczone od terenu komunikacji drogowej wewnętrznej oraz terenu komunikacji pieszej, a nie od linii rozgraniczającej drogi powiatowej.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Miedziana Góra wynika, że sformułowanie *„powiatowej położonej poza granicami zmiany planu”* jest nieprawidłowe i stanowi niezamierzony błąd techniczny powstały w trakcie edycji tekstu zmiany planu w programie Legislator. A prawidłowa definicja nieprzekraczalnej linii zabudowy powinna brzmieć: *„nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku zmiany*

planu, linię określającą najmniejszą, dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku od linii rozgraniczającej drogi, zgodnie z rysunkiem zmiany planu, nie wliczając wysuniętych poza ten obrys schodów, wykuszy, okapów oraz balkonów, które mogą być wysunięte poza tę linię maksymalnie do 1,5 m”.

Nie można przyjąć wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Miedziana Góra, że powyższe sformułowanie stanowi niezamierzony błąd techniczny powstały w trakcie edycji tekstu zmiany planu w programie Legislator, ponieważ od początku procedury sporządzania przedmiotowej zmiany planu definicja nieprzekraczalnej linii zawierała wyżej wymienione sformułowanie (zarówno projekt zmiany planu przekazany do uzgodnienia i opiniowania, jak i projekt wyłożony do publicznego wglądu).

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. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc 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 sprzeczna, to opisana powyżej nieprawidłowość stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dlatego zasadnym było wyeliminowanie ze zmiany planu sformułowania: *„powiatowej położonej poza granicami zmiany planu”* zawartego § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały.

2. 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 zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz 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 5 ma brzmienie: *„5) i razch zowylarskich, itp; i razch jakch zowylarskich, itp; **modernizacji** – należy przez to rozumieć rozbudowę, przebudowę oraz remonty obiektów budowlanych związanych z infrastrukturą techniczną i komunikacją w celu unowocześnienia lub poprawy parametrów technicznych i eksploatacyjnych;”*.

Przedstawienie w uchwale sformułowania *„i razch jakch zowylarskich, itp;i razch jakch zowylarskich, itp;”* spowodowało, że zapisy odnoszące się do definicji pojęcia „modernizacja” zawartej w ustaleniach planu są niezrozumiałe.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy Miedziana Góra (pismo z dnia 17 czerwca 2025 r., znak: OSO.0008.5.2025) 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 5 uchwały są nieczytelne. Przyjęte sformułowanie „i razch jakch zowoyolarskich, itp;i razch jakch zowoyolarskich, itp.,” uniemożliwia prawidłowe odczytanie planu oraz niweczy sens ustaleń dotyczący definicji pojęcia modernizacja.

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.

Na konieczność sporządzenia planu miejscowego w sposób czytelny wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18: „Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do parametrów lokalizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych”.

Reasumując, zamieszczenie w treści planu niezrozumiałych/nieczytelnych ustaleń, w zakresie użycia sformułowania „i razch jakch zowoyolarskich, itp;i razch jakch zowoyolarskich, itp.,” do określenia definicji pojęcia „modernizacja”, jest niedopuszczalne. Narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Dlatego należało wyeliminować ze zmiany planu sformułowania: „i razch jakch zowoyolarskich, itp;i razch jakch zowoyolarskich, itp.,” zawarte w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

W legendzie rysunku zmiany planu nieprawidłowo nazwano i oznaczono symbolem literowo - cyfrowym tereny zielni naturalnej. Zamiast „1Z – 3ZN tereny zieleni” powinno być: „1ZN – 3ZN tereny zielni naturalnej”.

Z odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że powyższa nieprawidłowość stanowi niezamierzony błąd pisarski, który powstał w trakcie edycji rysunku zmiany planu.

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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05). Dlatego powyższy błąd został zakwalifikowany przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonej zmiany planu miejscowego, przyjętej uchwałą Nr XVI/120/25 Rady Gminy Miedziana Góra z dnia 22 maja 2025 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

Michał Skotnicki
Wicewojewoda Świętokrzyski