



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

---

Kielce, dnia 29 grudnia 2025 r.

Poz. 4449

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE SPN.III.4130.61.2025

#### WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 22 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2025r., 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 XII/8/2025 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 21 listopada 2025r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego umownie jednostką „Wierzbnik” na terenie miasta Starachowice w części dotyczącej:

- § 22 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „i klasy dojazdowej” oraz „i KDD”;
- § 27 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „i klasy dojazdowej” oraz „i KDD”;
- § 27 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „i KP”;
- § 30 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „i klasy dojazdowej” oraz „i KDD”;
- § 30 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „oraz terenu KP”;
- § 31 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „klasy lokalnej” oraz „KDL”;
- § 31 ust. 2 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „KDL”;
- § 32 ust. 2 pkt 7 lit. b uchwały;
- § 33 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „lokalnej” oraz „KDL”;
- § 33 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „KDL”;
- § 33 ust. 2 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „KDL”;
- § 34 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „lokalnej” oraz „KDL”;
- § 34 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „KDL”;
- § 34 ust. 2 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „KDL”;
- § 35 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowań: „i klasy lokalnej” oraz „i KDL”;
- § 37 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowania: „klasy głównej”;
- § 39 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowania: „jedynie od drogi klasy dojazdowej oznaczonej w planie symbolem KDZ”;

- § 40 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowania: „i klasy lokalnej”;
- § 42 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały w zakresie sformułowania: „i/lub dróg klasy lokalnej oznaczonych w planie symbolem KDL”;
- § 42 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „oznaczonych w planie symbolami KDL”;
- § 57 ust. 4 uchwały;
- § 63 ust. 2 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „i/lub od drogi klasy lokalnej oznaczonej w planie symbolem KDL”;
- § 63 ust. 2 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „KDL”;
- § 64 ust. 2 pkt 3 uchwały w zakresie sformułowania: „drogi klasy głównej oznaczonej w planie symbolem KDG i/lub”.

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 listopada 2025r. Rada Miejska w Starachowicach podjęła uchwałę Nr XII/8/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zwanego umownie jednostką „Wierzbnik” na terenie miasta Starachowice.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami (w wersji elektronicznej) wpłynęła do tut. organu w dniu 26 listopada 2025r. Dokumentację prac planistycznych dostarczono osobiście w tym samym dniu.

W dniu 10 grudnia 2025r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 17 grudnia 2025r., znak: UP.6721.4.2023.NR, 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.,
- Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021r., 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:

Uchwała narusza art. 15 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6, 7, 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 7 lit. a, pkt 8, pkt 11 lit. a i b rozporządzenia oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia poprzez brak możliwości powiązania tekstu planu z rysunkiem w zakresie obsługi komunikacyjnej, granic terenu zamkniętego, obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6, 7, 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m. in. linie zabudowy, granice terenów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Zgodnie z § 4 pkt 7 lit. a, pkt 8, pkt 11 lit. a i b rozporządzenia ustalenia planu miejscowego powinny zawierać: zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., 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 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 (zob. 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 w zakresie:

**a) obsługi komunikacyjnej, tj.:**

- w § 22 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 4MN-MW-U i 5MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny budowlane nie graniczą z drogą o symbolu KDD;

- w § 27 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 10MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDD;

- w § 30 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 13MN-MW-U, 14MN-MW-U i 17MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny budowlane nie graniczą z drogą o symbolu KDD;

- w § 31 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 15MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDZ, KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 32 ust. 2 pkt 7 lit. b uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 16MN-MW-U dopuszczono obsługę komunikacyjną drogą wewnętrzną o symbolu KR-KP-KO. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o takim symbolu;

- w § 33 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 18MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDZ, KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 34 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 19MN-MW-U i 20MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDZ, KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny budowlane nie graniczą z drogą o symbolu KDL;

- w § 35 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 21MN-MW-U zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDZ i KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 37 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1U i 4U zapewniono obsługę komunikacyjną m.in. drogą klasy głównej o symbolu KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny budowlane nie graniczą z drogą klasy głównej, tylko z terenem drogi klasy lokalnej oznaczonej symbolem KDL. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 12 uchwały teren drogi głównej oznaczony jest symbolem KDG, a nie symbolem KDL;

- w § 39 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 5U zapewniono obsługę komunikacyjną drogą dojazdową o symbolu KDZ. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany graniczy z drogą klasy głównej o symbolu KDG. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 15 uchwały teren drogi dojazdowej oznaczony jest symbolem KDD, a nie symbolem KDZ;

- w § 40 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 6U zapewniono obsługę komunikacyjną z drogi klasy zbiorczej i drogi klasy lokalnej. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany graniczy tylko z drogą klasy zbiorczej o symbolu KDZ;

- w § 42 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały dla terenu oznaczonego symbolem UH zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDG i KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 63 ust. 2 pkt 8 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1KOG-KOP i 2KOG-KOP zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDG, KDZ i KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny nie graniczą z drogą o symbolu KDL;

- w § 64 ust. 2 pkt 3 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1KOP – 3KOP zapewniono obsługę komunikacyjną drogami o symbolach: KDG, KDL i KDD. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny nie graniczą z drogą o symbolu KDG;

**b)** granic terenu zamkniętego, tj: zgodnie z § 57 ust. 4 uchwały granice terenów oznaczonych symbolami 1KKK - 3KKK „stanowią jednocześnie granice terenu zamkniętego, a zatem obowiązują w tym zakresie ograniczenia, zakazy i sposób zagospodarowania wynikające z przepisów odrębnych”. Tymczasem z analizy rysunku planu wynika, że teren oznaczony symbolem 2KKK nie stanowi terenu zamkniętego;

**c)** obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy:

- w § 27 ust. 2 pkt 8 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 10KM-MW-U wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy od „granicy terenu drogi publicznej i drogi wewnętrznej oznaczonych w planie symbolami KR i KP”. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy tylko od drogi o symbolu KR;

- w § 30 ust. 2 pkt 8 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 13MN-MW-U, 14MN-MW-U i 17MN-MW-U wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu drogi oznaczonej symbolem KP. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny budowlane nie graniczą z drogą o symbolu KP;

- w § 31 ust. 2 pkt 9 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 15MN-MW-U wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu drogi oznaczonej symbolem KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 33 ust. 2 pkt 8 i 9 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 18MN-MW-U wyznaczono obowiązującą i nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu drogi oznaczonej symbolem KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 34 ust. 2 pkt 8 i 9 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 19MN-MW-U i 20MN-MW-U wyznaczono obowiązującą i nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu drogi oznaczonej symbolem KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny budowlane nie graniczą z drogą o symbolu KDL;

- w § 42 ust. 2 pkt 8 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem UH wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu drogi oznaczonej symbolem KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. teren budowlany nie graniczy z drogą o symbolu KDL;

- w § 63 ust. 2 pkt 9 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1KOG-KOP i 2KOG-KOP wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od terenu drogi oznaczonej symbolem KDL. Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu ww. tereny nie graniczą z drogą o symbolu KDL.

Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 28 lutego 2023 r., sygn. akt II SA/OI 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, w szczególności w zakresie przeznaczenia danego terenu, 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”.

Prezydent Miasta Starachowice w piśmie z dnia 17 grudnia 2025r., znak: UP.6721.4.2023.NR, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wyjaśnił że powyższe niespójności stanowią omyłki pisarskie i wniósł o stwierdzenie ich nieważności.

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 linii zabudowy, granic terenów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, których obowiązek określenia w planie miejscowym wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6, 7, 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a, pkt 8, pkt 11 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.

## II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa.

1. W § 17 ust. 1 pkt 4 uchwały błędnie odniesiono się do pkt 1 lit. c przedmiotowego paragrafu, ponieważ w pkt 1 brak jest lit. c.

2. W § 10 ust. 2 pkt 2 tiret trzecie uchwały nieprawidłowo oznaczono drogi klasy lokalnej symbolami od 1KDL do 8KDL. Zamiast symbolu 8 KDL powinien być symbol 6KDL, ponieważ zgodnie z § 50 ust. 1 uchwały oraz rysunkiem planu drogi klasy lokalnej oznaczone są symbolami od 1KDL do 6KDL.

Z odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że powyższe nieprawidłowości stanowią oczywiste omyłki pisarskie.

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 nieściśłość 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 powyższe błędy zostały zakwalifikowane przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr XII/8/2025 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 21 listopada 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**