



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 10 marca 2025 r.

PNIK-I.4131.162.2025

Rada Miejska w Osjakowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie z dnia 28 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Osjaków, w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Osjakowie podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 26 lutego 2025 r., znak: PNIK-I.4131.162.2025.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Osjakowie złożyła wyjaśnienia, z których wynika, że projekt przedmiotowej zmiany planu w formie kompletnej i prawidłowej był przedmiotem wyłożenia do publicznego wglądu, a omyłki wkradły się w materiały przesłane po podjęciu uchwały przez radę.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Odnosząc się do stanowiska zaprezentowanego przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Osjakowie, organ nadzoru nie przychyła się do złożonych wyjaśnień, ponieważ na stronie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 00508C90-E7F0-4EE7-A2E3-6FE8D1AB8079

Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Osjaków w zakładce dotyczącej obwieszczenia o wyłożeniu projektu zmiany planu miejscowego, widnieje projekt odbiegający od rzekomo prawidłowej wersji uchwały. Poza tym zamieszczono także tekst już podjętej uchwały w sprawie planu miejscowego wraz z załącznikami w takiej samej wersji jak została przesłana do organu nadzoru celem kontroli legalności. Mając powyższe na uwadze nie uprawdopodobniono w wystarczający sposób, iż wersja uchwały przesłana do nadzoru 10 lutego 2025 r. jest wersją roboczą.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie upzp, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu” określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, 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 ustalenia aktu planistycznego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenia prawa to uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie. W analizowanej sprawie organy gminy działały na podstawie przepisów przejściowych określonych w art. 67 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688). Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Przedmiotowa uchwała narusza art. 15 ust. 1 i 20 ust. 1 ustawy upzp w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zwanego

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 00508C90-E7F0-4EE7-A2E3-6FE8D1AB8079

dalej „rozporządzeniem”. Stosownie do art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy upzp, część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść ww. przepisów prawa wskazuje, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Powyższe wynika również z brzmienia § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Przedmiotowa uchwała, zgodnie z treścią § 1 ust. 1, stanowi zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Osjaków przyjętego uchwałą Nr VI/26/19 Rady Gminy Osjaków z dnia 4 marca 2019 r., zwanego dalej „obowiązującym planem”, w zakresie m.in. zapisów dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej oraz rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii. Mając na uwadze treść § 8 ust. 2 rozporządzenia, brak jest spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a częścią graficzną planu – załącznikiem Nr 1, w poniższym zakresie:

a) zgodnie z treścią § 2 pkt 1 lit. f uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie, wprowadza się nowe oznaczenie dla „obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, niebędących stanowiskami archeologicznymi”. Jednakże w treści legendy do rysunku (arkusz nr 34) brak jest powyższego oznaczenia,

b) zgodnie z treścią § 2 pkt 1 lit. h uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie, oznaczenie dla „granic stref ochronnych elektrowni wiatrowych B” zastępuje się oznaczeniem „granic stref ochronnych urządzeń wytwarzających energię z energii wiatru”. Natomiast w treści legendy (arkusz nr 34) powyższe oznaczenie określono jako „granice stref ochronnych elektrowni wiatrowych”,

c) zgodnie z legendą do rysunku (arkusz nr 34), wprowadzono nowe oznaczenie pn. „historyczny układ urbanistyczny wpisany do gminnej ewidencji zabytków [...]”, nie zostało ono ujęte w zmianach wprowadzanych do obowiązującego planu, o których mowa w § 2 pkt 1 uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie,

d) w legendzie (arkusz nr 34) symbolem MU objaśniono zarówno tereny wielofunkcyjne centrum, jak również tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Natomiast, zgodnie z obowiązującym planem, tereny wielofunkcyjne centrum oznaczono symbolem MU, zaś tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone zostały symbolem MN; przekroczono także zakres wskazany w uchwałach w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego (uchwała Nr L/249/22 Rady Gminy Osjaków z dnia 27 kwietnia 2022 r. i uchwała Nr LXIII/315/23 Rady Gminy Osjaków z dnia 10 marca 2023 r.),

e) brak w legendzie (arkusz nr 34) oznaczenia „stanowiska archeologiczne wpisane do gminnej ewidencji zabytków [...]”, o którym mowa w § 5 ust. 3 pkt 4 obowiązującego planu. Powyższe oznaczenie nie zostało również ujęte w § 2 pkt 1 uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie, który zawiera zmiany wprowadzone do obowiązującego planu,

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 00508C90-E7F0-4EE7-A2E3-6FE8D1AB8079

f) w treści legendy do rysunku (arkusz nr 34), dla różnych oznaczeń graficznych wprowadzono identyczne objaśnienia, m.in. powtórzono:

- budynek wpisany do rejestru zabytków [...],
- stanowiska archeologiczne wpisane do rejestru zabytków [...].

Załącznik graficzny do uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie, narusza ww. przepisy prawa, także dlatego, że część tekstowa planu zawiera ustalenia dla terenów, których nie oznaczono na rysunkach planu. Zgodnie z treścią § 2 pkt 2 ww. uchwały, rysunek do obowiązującego planu zastępuje się rysunkiem planu, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie. Rysunek planu sporządzono w ten sposób, że na dotychczas obowiązującym załączniku graficznym wprowadzono zmiany, m.in. niektóre oznaczenia usunięto lub usunięto w dotychczasowej lokalizacji, jednocześnie część oznaczeń wprowadzono w nowej lokalizacji. Zmieniono również oznaczenie literowe oraz nazewnictwo terenów elektrowni fotowoltaicznych (EF) i terenów elektrowni wiatrowych (EW), które zastąpiono odpowiednio terenami elektrowni słonecznej (PEF) oraz terenami elektrowni słonecznej lub niesklasyfikowanymi (PEF-N). Z analizy załącznika graficznego wynika, że brak jest terenów o symbolach D10MNU oraz D13MNR (arkusze nr 2, 10 i 11). Ponadto, próba połączenia arkuszy wykazała, że sposób przycięcia arkuszy skutkuje brakiem fragmentów niektórych terenów, m.in. o symbolach D29RZ, D34RM i D41R (arkusze nr 2 i 10). Miejsca na rysunku, które „ucięto” lub przysłonięto (np. metryczką), utrudniają jednoznaczne odczytanie przebiegu linii rozgraniczających, jak również oznaczeń literowych terenów. Z powyższego wynika, że rysunek planu miejscowego nie pokazuje pełnych obszarów wszystkich terenów, tym samym załącznik graficzny nie odwzorowuje w pełni ustaleń części tekstowej. Analogiczna sytuacja występuje również w przedłożonych do uchwały danych przestrzennych, gdzie rysunek geotiff przedstawiony został w postaci arkuszy w całości, tzn. nie zostały one docięte do granic opracowania, co umożliwiłoby jednoznaczne odczytanie wszystkich terenów objętych zmianą planu miejscowego.

Odnosząc się także do złożonych wyjaśnień, należy uznać że oznaczenie graficzne dla „granic stref ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego Osjakowa” stanowi oznaczenie obowiązujące (§ 5 ust. 1 pkt 8 uchwały Nr VI/26/19 Rady Gminy Osjaków z dnia 4 marca 2019 r.). Jednocześnie, zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 3 obowiązującego planu z 2019 r. stwierdzono, że „W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej obejmuje się ochroną ustaleniami planu układ urbanistyczny Osjakowa wpisany do gminnej ewidencji zabytków w granicach strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego Osjakowa, oznaczonej na rysunku planu”. Natomiast zgodnie z treścią § 2 pkt 12 uchwały Nr XII/63/25 Rady Miejskiej w Osjakowie, treść § 10 ust. 1 pkt 3 obowiązującego planu otrzymuje brzmienie „W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego [...] obejmuje się ochroną ustaleniami planu historyczny układ urbanistyczny Osjakowa wpisany do gminnej ewidencji zabytków w granicach strefy ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego Osjakowa, oznaczonej na rysunku planu, odpowiadającej granicom układu”.

W związku z powyższym, w treści legendy (arkusz nr 34) do rysunku zmiany planu, zamieszczono dwa oznaczenia:

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 00508C90-E7F0-4EE7-A2E3-6FE8D1AB8079

- oznaczenie z obowiązującego planu dla „granic stref ochrony konserwatorskiej historycznego układu urbanistycznego Osjakowa”,
- nowe oznaczenie dla „historyczny układ urbanistyczny Osjakowa wpisany do gminnej ewidencji zabytków”.

Jednakże nowe oznaczenie nie zostało ujęte w zmianach wprowadzanych do obowiązującego planu, o których mowa w § 2 pkt 1 części tekstowej zmiany planu.

Część graficzna planu miejscowego jest uszczegółowieniem części tekstowej, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu. Sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną i treścią legendy, w ocenie organu nadzoru, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego. W konsekwencji, nieścisłości powstałe pomiędzy treścią uchwały a częścią graficzną mogą w sposób znaczący uniemożliwić prawidłowe korzystanie z planu miejscowego na dalszych etapach jego realizacji.

Powyższe kwestie znalazły swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku NSA w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13; wyroku NSA z 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1804/15.

Stosownie do treści art. 14 ust. 8 ustawy upzp, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W odniesieniu do planów miejscowych (zmian) regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ww. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Podkreślić przy tym należy, że plan miejscowy jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty poza strukturą tej władzy.

Z tych też względów, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 00508C90-E7F0-4EE7-A2E3-6FE8D1AB8079

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy Osjaków

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 00508C90-E7F0-4EE7-A2E3-6FE8D1AB8079