



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 9 października 2025 r.

PNIK-I.4131.667.2025

Rada Gminy Głuchów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), 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; z 2025 r. poz. 527, 680)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/104/2025 Rady Gminy Głuchów z dnia 9 września 2025 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głuchów dla obszaru stanowiącego fragment obrębu Głuchów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 września 2025 r. Rada Gminy Głuchów podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 30 września 2025 r.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Przewodnicząca Rady Gminy Głuchów pismem z dnia 6 października 2025 r. złożyła wyjaśnienia, które nie zostały przyjęte.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dalej upzp, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

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: 54746A49-8299-49BD-A5B5-29684632CE14

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. Są to naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. 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.

Z ustaleń organu nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Natomiast stosownie do § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.), budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych. W przedmiotowym planie miejscowym nie wprowadzono zakazu budowy budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, w wyznaczonym na załączniku graficznym zasięgu oddziaływania istniejącej linii elektroenergetycznej SN, przebiegającej przez teren o symbolu 1RZM, przeznaczony pod zabudowę zagrodową. Ustalenia uchwały w tym zakresie ograniczają się jedynie do treści § 12 pkt 5 lit. d, który odsyła do przepisów odrębnych dotyczących bezpieczeństwa i higieny. Brak zawarcia w planie miejscowym obligatoryjnych elementów określonych w art. 15 ust. 2 upzp gdy zachodzi taka konieczność, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (np. wyrok WSA w Krakowie z 21 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1624/18; wyrok NSA z 3 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1152/16).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W przedmiotowej uchwale w §13 pkt 3 oraz w § 14 pkt 3 Rada Gminy Głuchów zawarła ustalenia dotyczące ograniczenia liczby zjazdów. Plan miejscowy nie może ograniczać liczby zjazdów, przesądzać o ich lokalizacji, ani też ograniczać decyzji zarządcy drogi w zakresie lokalizacji zjazdów (np. wyrok WSA w Krakowie z 30

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: 54746A49-8299-49BD-A5B5-29684632CE14

czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 33/20; wyrok NSA z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt II OSK 459/22). Wprowadzając takie ustalenia, organ stanowiący przekroczył zakres upoważnienia do uregulowania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp), a także naruszył uprawnienia zarządcy drogi określone w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), które zostały szczegółowo określone w art. 29 ust. 1 ww. ustawy o drogach publicznych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 148/15). Kwestia dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną została uregulowana ustawowo i jest rozstrzygana w każdym indywidualnym przypadku przez zarządcę drogi publicznej. W przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawierać ograniczenia bądź zakazu budowy zjazdów, gdyż prowadziłoby to w konsekwencji do modyfikacji regulacji zawartej w ustawie (np. wyrok WSA w Poznaniu z 27 lutego 2025 r., sygn. akt IV SA/Po 971/24; wyrok WSA w Poznaniu z 25 września 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 492/24).

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp wójt po podjęciu przez radę uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. W dniu 15 kwietnia 2025 r. Sejmik Województwa Łódzkiego uchwałą Nr XIII/150/25 przyjął audyt krajobrazowy województwa łódzkiego, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2025 r. Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że Wójt Gminy Głuchów ostatni raz wystąpił o uzgodnienie do Zarządu Województwa Łódzkiego w tym zakresie w dniu 24 listopada 2024 r. (tj. przed wejściem w życie audytu krajobrazowego). Potwierdzono to również w wyjaśnieniach Przewodniczącej Rady Gminy z dnia 6 października 2025 r. Przedmiotowy plan miejscowy przyjęto na sesji w dniu 9 września 2025 r., czyli w czasie obowiązywania audytu krajobrazowego województwa łódzkiego. W chwili dokonywania uzgodnienia Zarząd Województwa Łódzkiego nie mógł się wypowiedzieć w tym zakresie, gdyż audyt krajobrazowy zaczął obowiązywać dopiero od 1 lipca 2025 r. Zatem w związku z uchwaleniem i wejściem w życie audytu krajobrazowego, przed podjęciem uchwały, organy planistyczne powinny uwzględnić ten dokument. Żaden przepis prawa bowiem nie zwalniał gminy z tego obowiązku, bez względu na stopień zaawansowania procedury planistycznej i niezależnie od jej etapu. Brak przepisów przejściowych w tym zakresie spowodował konieczność ponownego wystąpienia wójta o stosowne uzgodnienie, w celu weryfikacji uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego. Procedura planistyczna jako specyficzny rodzaj postępowania prawotwórczego przewiduje konieczność dokonania szeregu czynności prawnych oraz materialno-technicznych mających na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej oraz będzie miała na uwadze interesy osób bezpośrednio zainteresowanych rozstrzygnięciami danego planu miejscowego. Obligatoryjnym elementem procedury planistycznej jest wskazane m.in. w ww. art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp, uzgodnienie projektu planu miejscowego z zarządem województwa w zakresie uwzględnienia

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: 54746A49-8299-49BD-A5B5-29684632CE14

rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym. Ratio legis instytucji uzgodnienia w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo braku lub odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 upzp, skutkuje, co do zasady, nieważnością uchwały rady (np. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12; wyrok NSA z 21 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 731/15; wyrok WSA we Wrocławiu z 18 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 27/21). Stosownie do ww. przywołanych postanowień art. 17 upzp, w zaistniałym stanie faktycznym, Wójt Gminy Głuchów powinien wystąpić do Zarządu Województwa Łódzkiego o ponowne uzgodnienie projektu planu w celu weryfikacji uwzględnienia w nim rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym.

Ponadto Rada Gminy Głuchów w § 11 pkt 5 lit. b i § 12 pkt 5 lit. b przedmiotowej uchwały ustaliła nakaz realizacji zabezpieczeń zabudowy na stały pobyt ludzi przed oddziaływaniem akustycznym ruchu drogowego prowadzonego drogą krajową nr 72, odnoszący się do całej powierzchni terenów o symbolach 1RZM, 1MN, 2MN i 3MN niezależnie od ich faktycznego położenia względem drogi krajowej nr 72. Z analizy przebiegu granic wymienionych terenów wynika, że jedynie niewielkie fragmenty terenów 1MN, 3MN i 1RZM, znajdujące się jednocześnie poza wyznaczonymi liniami zabudowy nieprzekraczalnej, przylegają do drogi krajowej, a teren o symbolu 2MN nie ma z drogą krajową żadnych punktów stykowych. Takie ustalenia są niezgodne z art. 114 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.), w myśl którego w przypadku zabudowy mieszkaniowej, szpitali, domów pomocy społecznej lub budynków związanych ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, zlokalizowanych na granicy pasa drogowego lub przyległego pasa gruntu w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697 i 731; obecnie Dz. U. z 2025 r. poz. 1234), ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że uchwała Nr XVI/104/2025 w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego określone w art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp w związku z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Uchwała narusza również w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego określony w art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp.

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: 54746A49-8299-49BD-A5B5-29684632CE14

W sytuacji, w której uchwała w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzania planu miejscowego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości jest zasadne 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Głuchów

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: 54746A49-8299-49BD-A5B5-29684632CE14