



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

Łódź, dnia 1 października 2025 r.

PNIK-I.4131.643.2025

**Rada Miasta Rawa Mazowiecka**

### **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 XIV/105/25 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Rawa Mazowiecka, dla fragmentów położonych w rejonie ul. Południowej i ul. Polnej.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Miasta Rawa Mazowiecka podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 22 września 2025 r.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka, pismem z dnia 23 września 2025 r., złożył wyjaśnienia, w których przychylił się do zastrzeżeń organu nadzoru oraz zwrócił się o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

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

**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: 04F717C5-12FE-4606-9CD3-B25A25506666

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. 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 12 upzp w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną. W przedmiotowej uchwale, w § 2 ust. 6 ustalono, że „miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie ustala się stawki procentowej służącej naliczaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – z tytułu sporządzenia nowego planu nie wystąpi wzrost wartości nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę”, w odniesieniu do terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej lub usługowej o symbolu 1MN-MW-U. Dla ww. terenu aktualnie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zatwierdzony uchwałą Nr XII/175/20 z dnia 24 września 2020 r.), z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami (teren o symbolu 4.4.22.MNu). Z analizy porównawczej obecnie obowiązującego planu miejscowego z ustaleniami przedmiotowej uchwały, wynika że w ramach ww. terenu o symbolu 1MN-MW-U nastąpi zmiana dotychczasowych warunków zagospodarowania, poprzez wprowadzenie możliwości realizacji na tym terenie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (nowe przeznaczenie) o wysokości do 21 m oraz poprzez zwiększenie wysokości zabudowy usługowej z 9 m do 12 m. Zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym brak określania stawki procentowej jest uzasadniony gdy na skutek uchwalenia planu nie dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntu tzn. gdy przeznaczenie dotychczasowe nie będzie korzystniejsze niż nowe lub będzie tożsame (np. wyrok NSA z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt II OSK 3818/19). W przypadku przedmiotowej uchwały analiza wykazała, że na ww. terenie nastąpi zmiana sposobu i warunków zagospodarowania nieruchomości. Tym samym istnieje prawdopodobieństwo wzrostu wartości nieruchomości i ww. stawka procentowa powinna w planie miejscowym zostać określona.

**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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów krajobrazów priorytetowych określonych 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. Analiza ww. audytu krajobrazowego wykazała, że obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym w całości zlokalizowany jest w granicach krajobrazu priorytetowego „Rawa Mazowiecka – krajobraz miejski” (kod krajobrazu: 10-318.83-24), co nie zostało uwzględnione w planie miejscowym.

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 lub wyrok WSA w Białymstoku z 22 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 435/21).

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp burmistrz 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. Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że Burmistrz Rawy Mazowieckiej, pismem z dnia 15 maja 2025 r., wystąpił o uzgodnienie przedmiotowego planu miejscowego do Zarządu Województwa Łódzkiego (tj. przed wejściem w życie ww. audytu), natomiast plan miejscowy przyjęto na sesji Rady Miasta Rawa Mazowiecka w dniu 28 sierpnia 2025 r., czyli w czasie w którym ww. audyt krajobrazowy już obowiązywał. 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, niezależnie od jej etapu. Brak przepisów przejściowych w tym zakresie spowodował konieczność ponownego wystąpienia burmistrza 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 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

**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.

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, Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka powinien wystąpić do Zarządu Województwa Łódzkiego o ponowne uzgodnienie projektu planu w celu weryfikacji uwzględnienia w nim rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte upzp burmistrz po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o opinię o projekcie planu miejscowego do marszałka województwa w zakresie udokumentowanych wód podziemnych. Z ogólnodostępnej bazy danych Państwowego Instytutu Geologicznego, wynika, że obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym mieści się w granicach udokumentowanego Głównego Zbiornika Wód Podziemnych Nr 404 „Zbiornik Koluski – Tomaszów”. Natomiast z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że nie wystąpiono o opinię do Marszałka Województwa Łódzkiego w ww. zakresie. Zaopiniowanie projektu planu polega na wyrażeniu oceny albo przekazaniu wiedzy zgodnej ze specjalizacją rzeczową organu opiniującego. Wyrażona opinia nie jest bezwzględnie wiążąca dla organu gminy, procedującego plan miejscowy, jednak brak mocy wiążącej takiej opinii nie jest równoznaczny z możliwością całkowitego pominięcia argumentacji zawartej w opinii. Gdyby opinia nie miała znaczenia dla kształtowania projektów planów miejscowych, to ustawodawca nie kreowałby obowiązku jej pozyskania. Zaniechanie organu w tym zakresie stanowi istotne naruszenie trybu (procedury) sporządzania planu miejscowego, powodujące nieważność podjętej uchwały (np. wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2025 r., sygn. akt II SA/Kr 458/25 oraz wyrok WSA w Opolu z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Op 422/19).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że do uchwały nie przedłożono załączników graficznych Nr 1 i 2, w oryginalnej skali 1:1000, stanowiących, zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały, rysunki przedmiotowego planu miejscowego.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że uchwała Nr XIV/105/25 w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego określone w art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 12 upzp oraz w sposób istotny narusza tryb sporządzania planu miejscowego określony w art. 17 pkt 6 lit. a tiret czwarte oraz art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte upzp.

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.

**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: 04F717C5-12FE-4606-9CD3-B25A25506666

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:

Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka

### **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: 04F717C5-12FE-4606-9CD3-B25A25506666