



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 31 października 2025 r.

PNIK-I.4131.718.2025

Rada Miejska w Łodzi

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/581/25 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 24 września 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru miasta Łodzi położonej w rejonie ulic: Łupkowej, Strykowskiej i Antoniego Książka, w części dotyczącej terenów o symbolach: 2MNS oraz 3MNS, wskazanych w treści uchwały jak i na załączniku nr 1 do uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 17 października 2025 r.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały wyjaśnienia, które nie mogły zostać uwzględnione przez organ nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) – 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.

Łączna analiza treści § 20 przedmiotowej uchwały oraz załącznika graficznego (załącznik nr 1 do uchwały) wykazała, że w części tekstowej planu miejscowego nie ustalono w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów o symbolach: 2MNS i 3MNS, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w zw. z § 4 pkt 1 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 dalej "rozporządzeniem". Dla przedmiotowych terenów nie wskazano także w treści uchwały (ustalenia szczegółowe) maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków gospodarczych i garaży, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w zw. § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia. Poza tym dla terenu o symbolu 3MNS, nie ustalono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Nie określono parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz ich powierzchni, jak również kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego lub linii rozgraniczających teren drogi; co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. a-b rozporządzenia. Z kolei dla terenu o symbolu 2MNS, nie ustalono wszystkich szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału

nieruchomości, tj. nie określono parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w postaci powierzchni działek oraz minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, co także stanowi naruszenie ww. art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. a-b rozporządzenia. Brak powyższych ustaleń powoduje w ocenie organu nadzoru istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądowoadministracyjne np. wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 116/24; wyrok NSA z 4 stycznia 2024 r., sygn. akt II OSK 882/21.

Jak wynika z ustaleń szczegółowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej o symbolach MNS, zawartych w § 20 ust. 1 uchwały „Dla terenów 1MNS i 4MNS obowiązują ustalenia zawarte w kolejnych ustępach niniejszego paragrafu.” Zatem, na skutek zastosowania powyższego spójnika „i”, zamiast np. myślnika albo zakresu „od/do” oraz wyszczególnienia w treści § 20 ust. 1 uchwały tylko terenów o symbolach 1MNS oraz 4MNS, następujące dalej w treści § 20 ustalenia szczegółowe, dotyczą tylko terenów 1MNS i 4MNS, chyba że tereny o symbolach 2MNS oraz 3MNS, zostały dodatkowo wyszczególnione, jak, np. w treści § 20 ust. 3 pkt 1 lit a. tiret drugie i trzecie, pkt 2 lit. a tiret pierwsze i drugie oraz lit. b tiret pierwsze podwójne tiret pierwsze i podwójne tiret drugie.

Co prawda na załączniku graficznym wskazano tereny o symbolu 2MNS i 3MNS, jednakże należy mieć na uwadze że rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie w jakim jest on opisany w części tekstowej planu, będącej normą prawną. Rolą załącznika graficznego jest odzwierciedlenie ustaleń części tekstowej planu, pełni on rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążący pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną, nie powinien więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w treści uchwały. Takie stanowisko potwierdza liczne orzecznictwo sądowoadministracyjne (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 318/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20).

Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego zawierający normy powszechnie obowiązujące, powinien w sposób kompleksowy, spójny, nie powodujący sprzeczności ze sobą oraz innymi przepisami, regulować zasady gospodarowania przestrzenią na terenie jego obowiązywania. Regulacje budzące wątpliwości interpretacyjne prowadzić mogą do zaburzenia ładu przestrzennego na terenie objętym planem sporządzonym niezgodnie z przepisami prawa, bądź też wręcz do jego niewykonalności. Regulacje planistyczne mają bowiem wpływ na dalsze procesy inwestycyjne w przyszłości. Jak przyjmuje się w judykaturze, tekst normatywny musi spełniać wymogi precyzji, jasności i komunikatywności. Wymogi te wyprowadzane są z art. 2 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”) i należą do zasad poprawnej legislacji. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51, Trybunał Konstytucyjny uznał, że „wymóg jasności oznacza nakaz

tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”. W tym samym wyroku Trybunał uściślił, że „związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie” (podobnie np. w wyroku TK z dnia 29 października 2003 r., K 53/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 83).

Z tych też względów, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w ww. części, 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

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Łodzi