



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 31 lipca 2026 r.

PNIK-I.4131.600.2026

Rada Miejska w Błazkach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, poz. 781)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/187/26 Rady Miejskiej w Błazkach z dnia 26 czerwca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zabudowy mieszkaniowej na wybranych obszarach w północnej części gminy Błazki, w części dotyczącej:

- terenu o symbolu 11.1RZM (teren zabudowy zagrodowej), zarówno w treści ww. uchwały, jak i na załączniku graficznym do uchwały (zał. 11),
- terenu o symbolu 6.2KDD (teren drogi dojazdowej) zarówno w treści ww. uchwały, jak i na załączniku graficznym do uchwały (zał. 6).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Błazkach podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 23 lipca 2026 r., w wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały wraz z dokumentacją planistyczną. W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały wyjaśnienia (pismo z dnia 29 lipca 2026 r.), które uwzględnione zostały przez organ nadzoru tylko w części.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwanej 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 opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei tryb uchwalania planu określony w art. 17 upzp, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procedurze planowania. 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.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

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

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 upzp, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza, wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury. Definicja ładu przestrzennego określona została w art. 2 pkt 1 upzp. Wschodnia granica terenu o symbolu 11.1RZM, tj. na działce o nr ewid. 229, obr. Kalinowa, przecina fragmenty istniejących budynków. Tym samym część obiektów budowlanych pozostaje poza granicami obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego, pozostała część zabudowy nie jest objęta obowiązującym planem miejscowym. Powyższe prowadzi do sytuacji, że tylko część budynku podlegać będzie ustaleniom niniejszego planu, co narusza podstawowe zasady ładu przestrzennego oraz prawidłowego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga, że na podstawie art. 14 ust. 5 upzp wójt, burmistrz, prezydent miasta przed podjęciem uchwały intencyjnej wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Jeżeli zaś w trakcie procedury planistycznej powstaną nieznane wcześniej okoliczności formalnoprawne, organ planistyczny zobowiązany jest do ich uwzględnienia i wprowadzenia w tym zakresie korekty. Zaniechanie w niniejszej sprawie przeprowadzenia w odpowiednim zakresie ww. prac przygotowawczych i planistycznych prowadzi do sytuacji, że

granica ww. obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym przecina istniejący budynek, skutkiem czego względem jednego budynku są dopuszczalne różne sposoby kształtowania terenu. Na powyższy problem zwracano już uwagę podczas opiniowania projektu planu (pismo z dnia 26 lutego 2026r), jednakże organ planistyczny nie dokonał stosownej korekty.

Z wyjaśnień złożonych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Błaszczach wynika, że „Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nakazują prowadzenia granic planu wzdłuż granic działek ewidencyjnych ani obrysów budynków. Dopuszczalne jest objęcie planem jedynie części działki, a także ustalenie dla poszczególnych części jednej nieruchomości odmiennych zasad zagospodarowania.” Należy podkreślić że organ nadzoru nie kwestionuje objęcia części działki ewidencyjnej planem miejscowym, ale objęcie części budynku. Sam organ gminy przyznał w złożonych wyjaśnieniach „Należy przyznać, że prowadzenie postępowania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej może być w takim przypadku bardziej złożone i wymagać odrębnego ustalenia podstaw prawnych dla poszczególnych części nieruchomości lub obiektu. Nie oznacza to jednak, że prawidłowe przeprowadzenie postępowania albo realizacja inwestycji są niemożliwe”. Stanowisko wyrażone przez organ nadzoru znajduje swoje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych, np.: wyrok WSA w Łodzi z 29 czerwca 2021 r., sygn. akt: II SA/Łd 453/20, w którym sąd stwierdził „Tymczasem za niedopuszczalne należy uznać wyznaczenie granicy obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym w sposób przecinający istniejący budynek, skutkiem czego względem tego samego budynku dopuszczalne są różne sposoby kształtowania terenu”. Podobne stanowisko prezentują inne sądy administracyjne na przykład w wyroku WSA w Białymstoku z 22 maja 2014 r., sygn. akt: SA/Bk 35/14; czy w wyroku NSA z 17 lipca 2024 r., sygn. akt: I OSK 2446/23.

W ocenie organu nadzoru przyjęte ustalenia planistyczne stanowią także przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy. Gminie nie wolno sztucznie dzielić jednolitego obiektu budowlanego liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych parametrach zabudowy.

Organ nadzoru stwierdza również, że przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania w poniższym zakresie.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 upzp wynika, że plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 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). Z art. 20 ust. 1 zd. 2 upzp wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Z kolei zgodnie z § 8 ust. 2 ww.

rozporządzenia, część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”

Również stanowisko judykatury nie pozostawia wątpliwości, że ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. W wyroku NSA w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, stwierdzono „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części”.

Wyjaśnienia złożone przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Błaszczkach w tym zakresie wskazują, że w § 26 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie warunków i parametrów funkcjonalno - technicznych drogi publicznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 6.2KDD, wskutek omyłki redakcyjnej wpisano szerokość w liniach rozgraniczających 8,0 m. Jednocześnie na rysunku planu błędnie zamieszczono wymiar 6,0 m. Prawidłowa szerokość terenu drogi 6.2KDD, wynikająca z przyjętego przebiegu jej linii rozgraniczających, wynosi natomiast 7,0 m. Zgodnie z wyjaśnieniami, prawidłowym parametrem jest więc 7,0 m, co nie zostało jednoznacznie wskazane ani w tekście uchwały, ani na rysunku graficznym. Podkreślenia wymaga, że organ nadzoru nie jest uprawniony w ramach przysługujących kompetencji nadzorczych do dokonywania jakiegokolwiek korekty w powyższym zakresie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny. Niejednoznaczność przepisów planu narusza prawo i uniemożliwia ich prawidłowe stosowanie na dalszych etapach jego realizacji.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 upzp i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w wyżej wskazanej części. Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Tym samym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego 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:

Burmistrz Błaszek