



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.723.2021

Łódź, 10 listopada 2021 r.

**Rada Miejska  
w Opocznie**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i poz. 1834), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922 i 1873)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/388/2021 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 31 sierpnia 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opoczno, w całości.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 31 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Opocznie podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 5 października 2021 r. W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego udzielono wyjaśnień, które zostały uwzględnione częściowo przez organ nadzoru.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze treść art. 12 ust. 2 ww. ustawy, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w Studium rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności

**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.

z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. 11 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.

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, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem, gdyż doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania przedmiotowej zmiany planu miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 pkt 11 ww. ustawy, w Studium określa się w szczególności obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Uszczegółowieniem tego przepisu jest § 7 pkt 1 lit. c i d rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), z którego wynika że rysunek projektu studium powinien zawierać między innymi określenie granic i oznaczenia obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym: terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów oraz określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ww. ustawy, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów. Z kolei mając na względzie treść art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym uwzględnia się również wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Niezależnie od wskazanych wyżej przepisów prawa, należy również mieć na uwadze art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 z późn. zm.), zgodnie z którym w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią, obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się między innymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W wyniku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż na załącznikach graficznych (nr 2.1. - 2.4. Uwarunkowania rozwoju i Kierunki rozwoju) przedstawiono nieaktualny zasięg obszarów szczególnego zagrożenia powodzią od przebiegającej przez gminę Opoczno rzeki Drzewiczki. Ponadto pomiędzy załącznikami nr 2.1. „Opoczno - miasto (...) Uwarunkowania rozwoju” i nr 2.3. „Opoczno - miasto (...) Kierunki rozwoju” występuje rozbieżność w przebiegu tego obszaru, gdyż na załączniku nr 2.3. brak jest fragmentu oznaczenia wskazującego na szczególne zagrożenie powodzią w obrębie ewidencyjnym miasta nr 19, przy południowo-wschodniej granicy administracyjnej miasta i linii kolejowej. Jednocześnie w części tekstowej Studium - Kierunki zagospodarowania - w zakresie obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wskazano, iż „Na obszarze gminy występują obszary zagrożone wystąpieniem powodzi wskazane w Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej - Etap I - rzeka Drzewiczka (...), nie zostały natomiast opracowane na ich podstawie mapy zagrożenia powodziowego, które określiłyby obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Jednakże zgodnie z art. 549 i 550 ustawy Prawo wodne, do czasu ich sporządzenia, jako obszary szczególnego zagrożenia traktowane są te ujawnione w Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej. W niniejszej zmianie studium wprowadzono obszar szczególnego zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie 1%.”.

Zgodnie z art. 549 ww. ustawy Prawo wodne, studia ochrony przeciwpowodziowej opracowane dla rzek lub ich odcinków zachowują ważność do czasu przekazania właściwym marszałkom województw, właściwym starostom, właściwym wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast, map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego dla tych odcinków rzek. Mapy te stanowią podstawę do oceny ryzyka powodziowego oraz podejmowania działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków powodzi dla zdrowia i życia ludzi, działalności gospodarczej, środowiska i dziedzictwa kulturowego. Z analizy dokumentacji planistycznej wynika, że podanie zaktualizowanych oraz nowych map zagrożenia powodziowego (MZP) i map ryzyka powodziowego (MRP) do publicznej wiadomości przez ich umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska i Klimatu nastąpiło przed pierwszym wyłożeniem projektu Studium do publicznego wglądu, które odbyło się w okresie

od 11 grudnia 2020 r. do 7 stycznia 2021 r. i było ponowione na przełomie maja i czerwca 2021 r., a więc w trakcie trwania jeszcze procedury sporządzania przedmiotowego Studium. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Rada Miejska w Opocznie w uchwale Nr VI/70/2019 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Opoczno” określiła, iż przedmiotem zmiany Studium jest między innymi aktualizacja jego treści w zakresie wynikającym z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym bardziej więc organ planistyczny powinien dokonać aktualizacji danych w zakresie zasięgu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Zaznaczyć trzeba, że uchwała w sprawie Studium ma szczególny charakter prawny, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym. Akt ten składa się z dwóch części, informacyjnej, zwaną uwarunkowaniami, która stanowi inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej kierunkami, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przy tworzeniu kierunków rozwoju przestrzennego, wszystkie uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinny zostać wzięte pod uwagę przy uwzględnieniu zasad i wartości, które wynikają z art. 1 ust. 2 ww. ustawy, a także pozostawać w zgodzie z przepisami odrębnymi, regulującymi poszczególne zagadnienia Studium. Brak uwzględnienia przepisów odrębnych między innymi z zakresu prawa wodnego lub niewłaściwe ich zastosowanie, skutkować może błędnym określeniem kierunkowych działań, które wiążą organy gminy jako wytyczne przy sporządzaniu planów miejscowych. Niewątpliwie więc określenie w Studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów nie może kolidować z ustawowymi wymogami z zakresu ochrony przeciwpowodziowej.

Poza tym przedmiotowa zmiana Studium nie spełnia także wymogów określonych w § 7 pkt 1 lit. d, pkt 4 i 5 ww. rozporządzenia. Zgodnie z przytoczonymi przepisami prawa, jak podkreślono na wstępie, rysunek studium powinien zawierać określenie granic obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także symbole literowe i numery wyróżniające je spośród innych obszarów. Z kolei barwne oznaczenia graficzne i literowe oraz symbole i nazewnictwo na rysunku studium należy stosować w sposób umożliwiający porównanie ustaleń studium z projektami planów miejscowych, sporządzanych zgodnie z jego ustaleniami. Jak również przy sporządzaniu rysunków studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających

jednoznaczne powiązanie części tekstowej z graficzną, a oznaczenia graficzne na tych rysunkach powinny być przedstawione w sposób przejrzysty, zapewniający ich czytelność.

Z analizy przedmiotowej zmiany Studium wynika, że dokument ten wraz z załącznikami graficznymi, w szczególności załącznik - kierunki rozwoju, nie spełnia przytoczonych przepisów prawa, gdyż:

1) Na załączniku graficznym „Opoczno - Miasto (...) Kierunki rozwoju” :

a) brak jest jednoznacznego wskazania granic pomiędzy poszczególnymi „strefami strukturalnymi i systemami funkcjonalnymi”: A, B, C, D, P oraz ich podstrefami (A1-P1), dla których zawarto odrębne ustalenia szczegółowe w części tekstowej Studium. Nieczytelność ww. granic może utrudniać przyjęcie właściwych założeń Studium na etapie sporządzania przyszłych planów miejscowych, m.in. poprzez przydzielenie obszaru planu miejscowego do właściwej strefy i podstrefy. Ponadto część szrafów przedstawiających określone przeznaczenia nie ma nadanej symboliki, analogicznie jak w pozostałych przypadkach np. w obrębie oznaczeń „A1”, „A3”, czy „C16”,

b) w legendzie do rysunku nie wyjaśniono wszystkich wykorzystanych na nim oznaczeń m.in.: „różowe kropki” np. w sąsiedztwie oznaczenia „A6”, czy „A9”; „ukośny szary szraf” w obrębie terenów o symbolach: „Pp”, „P” i „PU”,

c) w legendzie są wyjaśnione oznaczenia, które nie zostały przedstawione na rysunku: „obszar miasta średniowiecznego wpisany do rejestru zabytków”, „obszary do ukształtowania przestrzeni publicznych historycznego śródmieścia”, „cmentarz wraz ze strefa ochronną (ZCp)”.

2) Na załączniku graficznym „Opoczno - Miasto (...) Uwarunkowania rozwoju”:

a) w legendzie do rysunku nie wyjaśniono wszystkich wykorzystanych na nim oznaczeń m.in.: „żółte i czerwone gwiazdki”, „różowe trójkąty”,

b) w legendzie są wyjaśnione oznaczenia, które nie zostały przedstawione na rysunku: „identyfikatory przestrzeni”, „ekspozycja sylwety starego miasta”, „obszary i obiekty ujęte w rejestrze zabytków”, „zabytki wpisane do gminnej ewidencji zabytków”.

3) Na załączniku graficznym „Opoczno - Gmina (...) Uwarunkowania rozwoju”, w legendzie do rysunku nie wyjaśniono wszystkich wykorzystanych na nim oznaczeń m.in.: teren „biały trapez” pomiędzy południową granicą gminy, a terenami kolejowymi i granicą głównego zbiornika wód podziemnych.

Przy sporządzaniu przedmiotowego Studium naruszony został również tryb jego sporządzania, gdyż nie wystąpiono o opinię dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie studium do

właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, co jest wymagane na podstawie art. 11 pkt 5 lit. k ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego przedmiotową uchwałę jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:  
Burmistrz Opoczna