



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.423.2024

Łódź, 25 maja 2024 r.

**Rada Miejska  
w Strykowie**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688, 1890, 2029 i 2739)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXXIII/720/2024 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 25 kwietnia 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Stryków na obszarze części wsi Sosnowiec i Zelgoszcz.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Strykowie podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 16 maja 2024 r., znak: PNIK-I.4131.423.2024.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Przewodniczący Rady Miejskiej w Strykowie złożył wyjaśnienia, które nie zostały jednak uwzględnione.

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

**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.

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. W analizowanej sprawie organy gminy działały na podstawie przepisów przejściowych określonych w art. 67 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688). Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Treść art. 15 ust. 1 upzp ustanawia, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, między innymi zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z kolei w art. 15 ust. 2 upzp. określone zostały obligatoryjne ustalenia, które powinien zawierać prawidłowo sporządzony plan miejscowy. Wśród wskazanych elementów wymienia się w szczególności: zasady ochrony środowiska (pkt 3); granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów (pkt 7) oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9). Uszczegółowieniem powyższych regulacji ustawowych jest § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), który stanowi że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu

terenów. Treść § 7 pkt 10 ww. rozporządzenia wskazuje natomiast także na fakt, iż część graficzna projektu planu miejscowego powinna zawierać granice i oznaczenia terenów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp.

Dopełnieniem regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego są przepisy odrębne, które jednoznacznie wskazują na obowiązek i potrzebę ochrony złóż kopalin. A mianowicie treść art. 95 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633 z późn. zm.) wskazuje, że udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na zasadach określonych w ustawie i w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu zabezpieczenia możliwości ich eksploatacji lub wykorzystania. Określając ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uwzględnia się występowanie złóż oraz struktur, o których mowa w ust. 1, oraz potrzebę zapewnienia możliwości ich wydobycia lub wykorzystania. Ustalenia te uwzględniają:

- rozstrzygnięcia wynikające z decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczną albo dodatek do dokumentacji geologicznej oraz informacje zawarte w zatwierdzonej dokumentacji geologicznej albo zatwierdzonym dodatku do dokumentacji geologicznej, w szczególności dotyczące ochrony złóż kopalin oraz obszaru wymagającego ochrony przed działaniem unemożliwiającym zagospodarowanie złoża kopaliny;
- rozstrzygnięcia wynikające z decyzji o uznaniu złoża kopaliny albo jego części za złożo strategiczne, jeżeli decyzja taka została wydana (art. 95 ust. 2 ww. ustawy).

Słownikowe znaczenie terminu „uwzględnić” to „brać pod uwagę, mieć na względzie, liczyć się z czymś, zastosować się do czegoś”. Nawiązuje ono także do regulacji zawartych w art. 71 i 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54), zgodnie z którymi należy rozważać różne rozwiązania, aby w rozpatrywanej przestrzeni, w której m.in. mogą występować złoża kopalin, ustalić racjonalny program urbanistyczny wykorzystywania powierzchni ziemi, umożliwiający „uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska”. Treść art. 72 ust. 1 pkt 2 Prawo ochrony środowiska jednoznacznie stanowi, że określając ustalenia planów miejscowych, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż.

W wyniku analizy ww. przepisów prawa, organ nadzoru doszedł do wniosku, że wszelkie wymagane ustalenia planistyczne w powyższym zakresie, a więc sposób zagospodarowania terenu podlegającego ochronie, szczególne warunki jego zagospodarowania, czy też ograniczenia

w jego użytkowaniu, jak również ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska zawierające ewentualne nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, nie zostały wprowadzone do uchwały Nr LXXXIII/720/2024 Rady Miejskiej w Strykowie. W ocenie organu nadzoru jedyne ustalenie ogólne planu miejscowego, brzmiące iż „w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych...ustala się nakaz uwzględnienia ograniczeń określonych w przepisach odrębnych wynikających z położenia terenów objętych planem, zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu, w granicach udokumentowanego złoża kruszywa naturalnego „Zelgoszcz” (KN 3562) - jest niewystarczające, bowiem nie wypełnia w sposób prawidłowy dyspozycji ww. przepisów prawa.

W kontekście analizowanego porządku prawnego, należy przede wszystkim stwierdzić, że udokumentowane złożo kopaliny „Zelgoszcz” (KN 3562) zostało wyznaczone na terenie o symbolu 6U-P, czyli terenie na którym ustala się lokalizację budynków usługowych, produkcyjnych, składów i magazynów, z dopuszczeniem między innymi budynków garażowo-gospodarczych, parkingów itp.

Jak wynika z obowiązujących przepisów prawa, plan miejscowy ma uwzględniać istnienie udokumentowanego złoża celem jego ochrony i zapewnienia możliwości jego eksploatacji w przyszłości. W orzecznictwie podkreśla się, że zagospodarowanie terenów położonych na obszarze złoża powinno uwzględniać istnienie złoża tak, aby możliwa była jego eksploatacja w przyszłości (np. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 356/17; wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2323/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 sierpnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 884/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt [IV SA/Po 826/15](#), wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 2832/16 ).

Podzielając zaprezentowaną, ugruntowaną linię orzecniczą należy stwierdzić, że przyjęte w przedmiotowym planie rozwiązania tj. ustalenie na terenach udokumentowanego złoża kopaliny, przeznaczenia terenu pod zabudowę produkcyjną, usługową, składów i magazynów pozostaje sprzeczne z zasadami ochrony tego złoża. Jednocześnie brak jakichkolwiek merytorycznych zasad w planie miejscowym, poza ogólnym odniesieniem się do przepisów odrębnych, które wskazywałyby na właściwą ochronę tego złoża, powoduje naruszenie ww. przepisów prawa. Organy planistyczne nie ustanowiły żadnych zakazów, nakazów, dopuszczeń, czy ograniczeń w zagospodarowaniu terenów położonych na obszarze udokumentowanego złoża - a wręcz przeciwnie - ustaliły na obszarze występowania złoża kopaliny „Zelgoszcz” przeznaczenie terenu pod zabudowę produkcyjną, usługową, składy i magazyny.

Rada, uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, była zobowiązana także do wskazania granic występującego złoża kopaliny na rysunku planu, nie w formie informacyjnej jak to uczyniono, ale jako obowiązujące ustalenie planu, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp w zw. z § 7 pkt 10 ww. rozporządzenia (np. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 832/17). Poza tym jak wynika z rysunku planu, linia zabudowy została wyznaczona w taki sposób, który pozwala na zabudowanie obszaru ww. złoża w dużej części. Tym samym w ocenie organu nadzoru treść § 10 uchwały w korelacji z załącznikiem graficznym nie wypełnia dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 7 upzp oraz art. 95 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Prawo geologiczne i górnicze, jak również art. 71 i 72 ust. 1 pkt 2 Prawo ochrony środowiska, a więc nie spełnia wymogów obowiązującego prawodawstwa w zakresie ochrony złóż kopaliny. W orzecznictwie zgodnie wskazuje się, że ochrony tej nie można utożsamiać z arbitralnym decydowaniem przez organy gminy o uniemożliwieniu eksploatacji kopaliny, czy decydowaniem o sposobie racjonalnego wykorzystania złoża, w tym o sposobie zastosowania techniki wydobycia, natomiast ogólne zapewnienie o uwzględnieniu ochrony złoża nie gwarantuje ewentualnej eksploatacji złoża w przyszłości, w szczególności w sytuacji możliwości zagospodarowania go obiektami budowlanymi.

Prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko ustalenia aktów planistycznych gminy, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które mając charakter przepisów pozornych, nie gwarantują w rzeczywistości realizacji ustawowo założonych celów (np. ochrona złóż kopaliny). Co prawda "władztwo planistyczne" jest realizowane m.in. poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i polega na tym, że gmina samodzielnie rozstrzyga o zasadach zagospodarowania - nie może jednak być rozumiane jako dowolność działania. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu terenu i zasadach jego zagospodarowania winno nastąpić z uwzględnieniem obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tymi konstytucyjnymi granicami działania związane są także wspólnoty samorządowe i ich organy. W tym kontekście postanowienia planu miejscowego nie tylko nie mogą być sprzeczne z treścią powszechnie obowiązujących norm prawa i powinny mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, lecz także powinny zapewniać rzeczywistość - nie zaś pozorną - realizację założonych ustawowo celów (np. wyrok WSA w Kielcach z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 271/19).

W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego złożone zostały wyjaśnienia, z których wynika że treść § 10 uchwały uznano za wystarczającą w kontekście przywołanych wyżej przepisów prawa. Podkreślono również, że realizacja inwestycji na wyznaczonym terenie

produkcji lub usług (teren o symbolu 6U-P) w granicach udokumentowanego złoża kopaliny „Zelgoszcz” musi uwzględniać ograniczenia określone w przepisach odrębnych. Odnosząc się do kwestii wyznaczenia linii zabudowy w sposób umożliwiający jej realizację w granicach ww. złoża, zwrócono uwagę że nie stanowi ona jedynego ograniczenia dla lokalizacji zabudowy. Inne bowiem ograniczenia wynikają z przepisów odrębnych (np. prawa budowlanego). Odnosząc się do kwestii granic udokumentowanego złoża kopaliny, określonych na rysunku planu jako oznaczenie informacyjne, wskazano że Rada nie posiada kompetencji do ustanawiania złóż, stąd granice nie stanowią obowiązującego ustalenia planu miejscowego.

Mając na uwadze dokonaną analizę prawną oraz przywołane orzecznictwo, organ nadzoru nie mógł przyjąć wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strykowie. W szczególności należy podkreślić, że to właśnie plan miejscowy jako akt prawa miejscowego ma ustalić zasady, czy w ogóle sposób zagospodarowania terenu (nakazy, zakazy, ograniczenia) na którym występuje udokumentowane złożo kopaliny, z uwagi na fakt że takie ustalenia szczegółowe nie istnieją w przepisach odrębnych. Przepisy odrębne odsyłają właśnie do stosownych ustaleń w tym zakresie w planach miejscowych. Co prawda zadania związane z udokumentowaniem złóż kopaliny, a co za tym idzie zadania związane z dokumentacją geologiczną należą do organów administracji geologicznej, nie zwalnia to jednak gminy z określenia granic udokumentowanego już złoża w planie miejscowym. Warto podkreślić, że na potrzebę właściwej ochrony złoża kopaliny „Zelgoszcz” zwracał już uwagę Wojewoda Łódzki w swoich opiniach do projektu przedmiotowego planu (pismo z 13 października 2023 r., znak: GPB-I.743.983.2023 oraz pismo z 29 grudnia 2023 r., znak: GPB-I.743.1245.2023). Zastrzeżenia, o których mowa wyżej, zgłaszał także Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi w trakcie opiniowania projektu planu miejscowego. Warto także podkreślić, że przepisy prawa geologicznego i górniczego, w zakresie ochrony złóż kopaliny i właściwych ustaleń w planach miejscowych, uległy kolejnym zmianom (24 września 2023 r. i 28 października 2023 r.). Celem tych zmian była jeszcze większa ochrona złóż kopaliny. Ustawodawca nie przewidział jednak przepisów przejściowych, tak więc wszystkie dokumenty planistyczne podejmowane po tym czasie muszą stosować te nowelizacje bezpośrednio.

Zgodnie z art. 67a ust. 3 ustawy z dnia 27 upzp, w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia przedmiotowej uchwały, dane przestrzenne tworzone dla planów miejscowych, obejmują co najmniej:

- 1) lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych;
- 2) atrybuty zawierające informacje o akcie;
- 3) część graficzną aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych.

Zgodnie z art. 67 ust. 5 ww. ustawy, dane przestrzenne tworzone dla planów miejscowych, stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt.

Rada Miejska w Strykowie w treści § 1 ust. 3 pkt 4 uchwały Nr LXXXIII/720/2024 Rady Miejskiej w Strykowie określiła, że dane przestrzenne w postaci dokumentu elektronicznego GML, stanowią załącznik nr 4 jako integralną część uchwały.

W wyniku kontroli legalności przedmiotowej uchwały wraz z ww. danymi przestrzennymi, stwierdzono że granice lokalizacji przestrzennej obszaru objętego aktem planowania przestrzennego w postaci wektorowej „Załącznik nr 4 do Uchwały LXXXIII\_720\_2024 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 25 kwietnia 2024 – AktPlanowaniaPrzestrzennego”, dalej zwanej „warstwą wektorową”, nie pokrywają się z granicami obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym. Zgodnie z rysunkiem planu (załącznikiem graficznym Nr 1) obszar pomiędzy terenem o symbolu 3U-P, a 2KDZ znajduje się poza granicami opracowania, natomiast warstwa wektorowa została poszerzona o tę część, co stanowi naruszenie art. 67a ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie sposób również przyjąć wyjaśnień złożonych w tym zakresie, a dotyczących stwierdzenia nieważności samych danych przestrzennych jako załącznika nr 4 do uchwały „w zakresie zasięgu przestrzennego aktu planowania przestrzennego określonego koordynatami...”.

Z tych też względów, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

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 dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Dorota Ryl*

Do wiadomości:  
Burmistrz Strykowa