



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.677.2024

Łódź, 20 września 2024 r.

**Rada Miejska  
w Rzgowie**

### **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 2024 r. poz. 1130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IV/23/2024 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzgów, w całości.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 21 sierpnia 2024 r. Rada Miejska w Rzgowie podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 11 września 2024 r., znak: PNIK-I.4131.677.2024.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzgowie złożył wyjaśnienia. Organ nadzoru uznaje wyjaśnienia w przeważającej części, dzieląc argumentację Przewodniczącego Rady Miejskiej. W pozostałym zakresie stwierdza jednak, że naruszenie prawa ma charakter istotny, ponieważ doszło do naruszenia konkretnego przepisu ustawy, co znajduje także potwierdzenie w wypracowanym orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w tym zakresie.

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

**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.

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. W analizowanej sprawie organy gminy działały na podstawie przepisów przejściowych określonych w art. 65 ust. 2 pkt 1 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.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 5 upzp, dokonując bilansu terenów pod zabudowę, określa się m.in. możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej, służących realizacji zadań własnych gminy oraz potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji tych zadań, w szczególności związanych z lokalizacją nowej zabudowy poza obszarami zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej gminy. Z kolei art. 10 ust. 5 pkt 6 upzp stanowi, że w przypadku gdy ww. potrzeby inwestycyjne gminy, przekraczają możliwości finansowania gminy w zakresie

wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, to dokonuje się zmian, w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej. Dokonane na podstawie ww. przepisów obliczenia stanowią zatem podstawę do określenia w studium kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również kierunków i wskaźników zagospodarowania oraz użytkowania terenów przeznaczonych pod zabudowę, zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b upzp.

Z analizy przedmiotowej zmiany Studium wynika, że wprowadzone w zagospodarowaniu przestrzennym gminy Rzgów zmiany, polegające na wyznaczeniu nowych terenów zabudowy produkcyjno – usługowej (fioletowe oznaczenie z symbolami PU oraz PU1), poza tzw. obszarami zwartej struktury funkcjonalno – przestrzennej, według danych przedstawionych na rysunku nr 17 – „Schemat rozmieszczenia (...)” tekstu Studium, nie zostało poparte analizami finansowymi, o których mowa w ww. art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6 ustawy upzp. Brak wskazania konkretnych analiz i wartości finansowych w zakresie wprowadzonych zmian, stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż trudno ocenić czy zaistniały wystarczające przesłanki do stwierdzenia, że gmina posiada możliwości finansowe do wyposażenia w niezbędną infrastrukturę techniczną oraz komunikacyjną nowouruchomianego terenu. Dopiero kompleksowe analizy potrzeb i możliwości rozwoju gminy mogą bowiem wykazać zasadność wprowadzenia tak dużej zmiany w strukturze przestrzennej gminy, zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy upzp. Powyższe stanowisko poparte jest orzecznictwem sądów administracyjnych., gdzie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1888/20 podkreśla się, że sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 upzp – w tym sformułowanie wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę w sposób wadliwy (na przykład: bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych lub możliwościach finansowych gminy albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz) – będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego Studium, wyrażającą się w błędnym przeznaczeniu terenów. Tak więc oparcie treści Studium na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania Studium. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez samorządowe władze lokalne, a jego istota i treść oraz wymagany zakres określają przepisy prawa, dlatego obowiązkiem władz gminy jest

przestrzeganie tych przepisów. Skoro ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to akt ten musi być tak opracowany, aby jego wykładnia przy uchwalaniu planu nie budziła żadnych wątpliwości i nie dopuszczała różnych interpretacji. Jak wynika również z wyroku WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 65/17 „Ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze, określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym należy, że dokonując bilansu, należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrwykowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czynności”.

W ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Rzgowie w zakresie prawidłowości wykonanych analiz możliwości finansowania wyznaczenia nowych terenów, są niewystarczające, żeby móc uznać zgodność tejże uchwały z przepisami prawa.

Z tych też względów, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zmiany), wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 Rzgowa