



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 lipca 2026 r.

Poz. 4809

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.454.2026 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 lipca 2026 r.

Rada Miejska w Wieluniu

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/428/26 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta i gminy Wieluń.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2026 r. Rada Miejska w Wieluniu podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 16 czerwca 2026 r.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Burmistrz Wielunia pismem z dnia 23 czerwca 2026 r., złożył wyjaśnienia, które nie zostały przyjęte.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - 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 ogólnego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie zasad sporządzania planu ogólnego należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu. Z kolei pojęcie trybu sporządzania planu ogólnego, odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu ogólnego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na uchwaleniu planu.

Do kategorii istotnych naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. 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.

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

Zgodnie z art. 13c ust. 1 upzp obszar objęty planem ogólnym dzieli się w sposób rozłączny na strefy planistyczne. W wyniku ww. podziału dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych określonych w art. 13c

ust. 2 upzp. Stosownie do art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp w gminnym katalogu stref planistycznych określa się wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w ww. strefach planistycznych, niemniejszego niż wynika to z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. poz. 2758 z późn. zm.) - dalej rozporządzenie pog. Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia pog charakterystykę stref planistycznych, obejmującą profil funkcjonalny stref planistycznych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Rozporządzenie pog w § 2 ust. 3 stanowi, że w przypadku gdy obszar strefy planistycznej jest objęty obowiązującymi planami miejscowymi, w strefie tej można określić wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niższą niż wynika to z załącznika nr 1 do rozporządzenia, jednak nie niższą niż najwyższa wartość wskaźnika opisującego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych, obejmujących obszar strefy.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia pog minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla strefy SH to 30%, dla strefy SI to 20%, dla strefy SJ to 30%, dla strefy SN to 50%, dla strefy SP to 20%, dla strefy SU to 30%, a dla strefy SW to 30%. Analiza uchwały Nr XXXIV/428/26 wykazała, że w licznych strefach o symbolach SH, SI, SJ, SN, SP, SU, SW zdecydowano się na dopuszczenie odstępstwa, o którym mowa w § 2 ust. 3 rozporządzenia pog (tj. przyjęto niższą wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej niż wskazana w załączniku nr 1 do rozporządzenia pog) nie spełniając jednak wymogów przewidzianych przez powyższą regulację. W planie ogólnym miasta i gminy Wieluń - dalej POG Wieluń ustalono m.in. dla strefy 2SH w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 10%, a przedmiotowa strefa wchodzi swoim zasięgiem m.in. w jednostkę planistyczną o symbolu 01MW dla której wskaźnik ten określono na poziomie 20% (plan miejscowy przyjęty uchwałą Nr X/113/2011); dla strefy 4SI w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa fragmentem wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XXXIII/462/20 w teren o symbolu 26KS ze wskaźnikiem na poziomie 10%; dla strefy 6SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XXII/269/2012 w teren o symbolu 1U/MN ze wskaźnikiem na poziomie 30%; dla strefy 9SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr VI/77/24 w teren o symbolu 1MNW, gdzie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej warunkowany jest powierzchnią działki (tj. dla działek o powierzchni poniżej 500 m² wynosi 20%, dla działek o powierzchni od 500 m² do 1000 m² wynosi 40%, zaś dla działek o powierzchni powyżej 1000 m² wynosi 60%); dla strefy 26SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr VI/79/24 (teren 2MN), gdzie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej warunkowany jest powierzchnią działki (pojawia się wartość 20%, 40%, 60%); dla strefy 34SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr X/113/2011 (teren 01MN, 02MN), gdzie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej warunkowany jest powierzchnią działki (pojawiają się wartości: 6%, 20-50%); dla strefy 38SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 25%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr X/113/2011 (teren o symbolu I.4.MW), gdzie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów MW wskazano „obowiązuje minimum 30% powierzchni terenu, działki wydzielonej w ramach terenu, jako powierzchnia biologicznie czynna (z wyłączeniem obiektów usługowych, dla których dopuszcza się 10% powierzchni biologicznie czynnej)”; dla strefy 39SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty m.in. uchwałą Nr X/113/2011 (teren 04MN, 05MN), gdzie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej warunkowany jest powierzchnią działki (pojawia się wartość np. 60%); dla strefy 77SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 10%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XCII/1120/23 m.in. w obszar terenu o symbolu 2MN/U), gdzie wartość wskaźnika wynosi 20%; dla strefy 129SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XXII/359/20 m.in. w teren o symbolu 7Z ze wskaźnikiem na poziomie 30%; dla strefy 133SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału

powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XXII/359/20 (m.in. w teren 4MN1), gdzie minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej warunkowany jest powierzchnią działki (pojawia się m.in. wartość 60%); dla strefy 138SJ w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 20%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr LVII/551/2018 i obejmuje m.in. teren o symbolu 29MN1 z wartością wskaźnika na poziomie 50%; dla strefy 9SP w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XXXIII/462/20 i obejmuje m.in. teren o symbolu 15Z z wartością wskaźnika na poziomie 40%; dla strefy 16SP w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 10%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty m.in. uchwałą Nr LVII/551/2018 w teren 25KS ze wskaźnikiem na poziomie 10%, lecz zgodnie z rysunkiem w ww. terenie wyznaczono strefę o podwyższonym parametrze minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 60%; dla strefy 61SP w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 10%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr VII/92/24 m.in. we fragment terenu 1MN-U ze wskaźnikiem na poziomie 40%; dla strefy 19SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty m.in. uchwałą Nr LVII/551/2018 w teren o symbolu m.in. 3.4MN ze wskaźnikiem na poziomie 30%; dla strefy 20SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty m.in. uchwałą Nr VI/78/24 w teren o symbolu m.in. 1UE ze wskaźnikiem na poziomie 20%; dla strefy 22SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty m.in. uchwałą Nr IX/93/11 w teren o symbolu D.51.MŚ ze wskaźnikiem na poziomie 20%; dla strefy 24SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XII/122/2011 w teren o symbolu 3.4MN ze wskaźnikiem na poziomie 30%; dla strefy 33SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 10% a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr VI/79/24 w tereny o symbolach np. 1UH-ZP ze wskaźnikiem na poziomie 60%; dla strefy 36SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 10%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty m.in. uchwałą Nr LVI/538/2018 w teren o symbolu 29U/MN ze wskaźnikiem na poziomie 30%; dla strefy 38SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 3%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XXVI/336/25 w teren o symbolu 2UE ze wskaźnikiem na poziomie 5%; dla strefy 44SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 10%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XLI/427/2006 i obejmuje m.in. teren o symbolu A4UZP ze wskaźnikiem na poziomie 40%; dla strefy 47SU w POG Wieluń wartość wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej to 5%, a przedmiotowa strefa wchodzi w obszar objęty uchwałą Nr XLI/427/2006 i obejmuje teren o symbolu J2UK ze wskaźnikiem na poziomie 10%. Ponadto wymóg § 2 ust. 3 rozporządzenia pog nie został spełniony w stosunku do stref 35SU, 48SU, 50SU, 51SU, 52SU, 55SU, 60SU, 61SU, 72SU, 73SU, 75SU, 11SW, 24SW, 26SW, 30SW.

Ustawodawca w art. 13e ust. 2 pkt 3 upzp zastrzegł, że gmina ma nie tylko obowiązek określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej, ale także że należy ustalić ten parametr w wartości minimalnej. Intencją ustawodawcy przy wprowadzeniu ww. regulacji było zatem, aby wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej nie tylko był obowiązkowo ustalony w planie ogólnym, ale żeby jego wysokość była co najmniej na takim poziomie, jak wartości minimalne określone przez prawodawcę. Natomiast nie określono górnej granicy, tym samym gminie pozostawiono swobodę tylko w zastrzeżeniu minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Oznacza to, że gmina nie ma pełnej dowolności w określeniu w planie ogólnym niższej wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, lecz jeżeli ma taki zamiar - może to robić tylko w granicach ściśle określonych przez § 2 ust. 3 rozporządzenia pog (wyrok WSA w Olsztynie z 21 kwietnia 2026 r., sygn. akt II SA/Ol 126/26).

Zgodnie z § 1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. poz. 729) - dalej rozporządzenie ouz, dopuszcza się rozszerzenie granic obszarów uzupełnienia zabudowy wyznaczonych w sposób, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając lokalne uwarunkowania oraz politykę przestrzenną gminy, jednak nie więcej niż o obszar o łącznej powierzchni obliczonej zgodnie ze wskazanym wzorem. Stosownie do

§ 1 ust. 6 rozporządzenia ouz na użytkach rolnych klas I-III poza granicami administracyjnymi miast rozszerzenie granic, o którym mowa w ust. 5, jest dopuszczalne wyłącznie na obszarach wyznaczonych w wyniku wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, położonych w odległości nie większej niż 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889), z wyłączeniem dróg ekspresowych i autostrad. W uchwale Nr XXXIV/428/26 wyznaczono obszary uzupełniania zabudowy o symbolach 24OUZ, 26OUZ i 28 OUZ w sposób przekraczający 50 m od granicy pasa drogowego drogi publicznej. Przekroczenie ww. odległości zostało potwierdzone w wyjaśnieniach Burmistrza Wielunia z dnia 23 czerwca 2026 r. Plan ogólny jako akt prawa miejscowego (art. 13a ust. 7 upzp) i jako podustawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności (wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lutego 2026 r., sygn. akt II SA/Wr 872/25). Uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP), muszą być zgodne ze wszystkimi aktami wyższego rzędu. Organy samorządu terytorialnego dysponują prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego, jednak muszą w tym zakresie działać na podstawie i w granicach uprawnień przyznanych im w ustawie (art. 94 Konstytucji RP). Dlatego też uchwała jako akt niższej rangi w stosunku do ustawy i rozporządzenia nie może naruszać postanowień ustawy ani rozporządzenia (np. wyrok NSA z 15 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 738/09, wyrok NSA z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1262/11 oraz wyrok NSA z 24 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2273/14).

Zgodnie z art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret trzecie upzp burmistrz, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego występuje o uzgodnienie projektu planu ogólnego z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. W przedłożonej do uchwały Nr XXXIV/428/26 dokumentacji prac planistycznych zawarto decyzję Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Wód Polskich w Poznaniu z dnia 21 listopada 2025 r., stanowiącą odmowę uzgodnienia projektu planu ogólnego. W ww. decyzji wskazano, że zobowiązuje się gminę do „usunięcia 4OUZ i 8OUZ z obszaru szczególnego zagrożenia powodzią 10% na jednostkach planistycznych oznaczonych symbolami 93SJ i 94SJ”. Kolejno ww. organ uzgodnił przedłożony projekt planu (pismo dnia 16 grudnia 2025 r.). Wskazać należy, że w odniesieniu do pierwszego projektu teren 4OUZ stanowi teren 12OUZ zaś teren 8OUZ stanowi w planie ogólnym teren 16OUZ. Zasięg obszaru uzupełniania zabudowy zmieniono w zakresie 4OUZ (tj. obecnie 12OUZ, poprzez wyłączenie terenu z obszaru szczególnego zagrożenia powodzią), zaś w odniesieniu do terenu 8OUZ (tj. obecnie 16OUZ) w zakresie obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, pozostawiono go w jego pierwotnym kształcie. Z wyjaśnień Burmistrza Wielunia z dnia 23 czerwca 2026 r. wynika, że „w związku ze zgłoszoną uwagą w toku analizy dokumentacji stwierdzono brak spójności pomiędzy wersją projektu planu ogólnego przekazaną do ponownego uzgodnienia przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie a wersją uchwaloną przez Radę Miejską w Wieluniu. Rozbieżność dotyczy obszaru oznaczonego w pierwotnej wersji projektu jako 8OUZ (obecnie 16OUZ) w odniesieniu do frontowego fragmentu działki nr ew. 26. W wersji przekazanej do ponownego uzgodnienia ten fragment ww. obszaru został wyłączony z terenu szczególnego zagrożenia powodzią, natomiast w wersji uchwalonej pozostawiono ww. część w dotychczasowym zasięgu”. W związku z powyższym należy stwierdzić, że plan ogólny w uchwalonym kształcie nie został uzgodniony z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a zatem nie spełnia wymogu określonego w art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret trzecie upzp. Wskazane uzgodnienie jest obligatoryjnym elementem procedury planistycznej. Ratio legis instytucji uzgodnienia w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu w planowanym kształcie. Zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 upzp, skutkuje to, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2024/12). Tylko pozytywne uzgodnienie może stanowić podstawę kontynuowania procedury planistycznej w zakresie uchwalania planu (wyrok WSA w Olsztynie z 7 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 687/10). Nieuzasadniony brak wystąpienia o uzgodnienie projektu planu do

właściwego organu uzgadniającego również stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 947/21 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 9 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 286/09).

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że uchwała Nr XXXIV/428/26 w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzania planu ogólnego, tym samym wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości 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 Wielunia