

**UCHWAŁA NR XXVI/167/26
RADY GMINY ZAPOLICE**

z dnia 28 kwietnia 2026 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę z dnia 28 marca 2026 r. na uchwałę Rady Gminy Zapolice nr XXIII/140/26 z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Zapolice

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 143 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. 1. Udziela się odpowiedzi na skargę z dnia 28 marca 2026 r. na uchwałę Rady Gminy Zapolice nr XXIII/140/26 z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Zapolice.

2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Upoważnia się Wójta Gminy Zapolice do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

2. Upoważnia się Wójta Gminy Zapolice do udzielania dalszych pełnomocnictw.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.



Przewodnicząca Rady Gminy
Zapolice

Bartosz M

Małgorzata Bartosz

Załącznik do uchwały nr XXVI/167/26

Rady Gminy Zapolice

z dnia 28 kwietnia 2026 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

ul. Piotrkowska 135

90-434 Łódź

Skarżący:

-

-

98-220 Zduńska Wola

Strona przeciwna:

Rada Gminy Zapolice

Plac Strażacki 5

98-161 Zapolice

NIP Gminy Zapolice: 829-17-08-296

Odpowiedź na skargę

z dnia 28 marca 2026 r. (data wpływu do Urzędu Gminy 31.03.2026 r.) na uchwałę Rady Gminy Zapolice nr XXIII/140/26 z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Zapolice (Dz. Urzęd. Woj. Łódzkiego z 2026 r. poz. 1660)

Na podstawie art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 143 z późn. zm.) w imieniu Rady Gminy Zapolice przekazuję skargę z dnia 28 marca 2026 r. (data wpływu do Urzędu Gminy 31.03.2026 r.) wnosząc o :

1. Oddalenie skargi w całości.
2. Przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność przedstawiciela Gminy Zapolice.
3. Rozpoznanie skargi na posiedzeniu niejawnym.

Uzasadnienie

W skardze z dnia 28 marca 2026 r. skarżący domaga się stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Zapolice w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Zapolice w zakresie odnoszącym się do działki nr 8/1 obręb Pstrokonie.

Zaskarżonej uchwale skarżący postawił pięć zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Zapolice wnosi o oddalenie skargi i przedstawia argumentację odnoszącą się do poszczególnych zarzutów.

Ad Zarzut I

Zarzut pierwszy dotyczy istotnego naruszenie prawa materialnego poprzez niezastosowanie oraz błędne zastosowanie Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszarów uzupełnienia zabudowy, skarżący nie wyjaśnia jednak na czym polega niezastosowanie oraz błędne zastosowanie przytoczonego w skardze rozporządzenia.

Obszar uzupełnienia zabudowy, zwany dalej OUZ, przyjęty uchwałą nr XXIII/140/26 Rady Gminy Zapolice z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie planu ogólnego gminy Zapolice został wyznaczony zgodnie z sekwencją

czynności wymienionych w § 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r., poz. 729), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie OUZ. W celu wyznaczenia granic OUZ w planie ogólnym gminy Zapolice określono zgrupowania nie mniej niż 5 budynków, w których obrys każdego z budynków w zgrupowaniu znajduje się w odległości nie większej niż 100 m od obrysu co najmniej jednego innego budynku w zgrupowaniu. Wyznaczając OUZ uwzględniono rodzaje budynków wymienione w § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ. Informacje o budynkach stanowiących podstawę wyznaczenia OUZ pozyskano na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ, danych BDOT500, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie OUZ w przypadku budynków niewykazanych w ewidencji gruntów i budynków. Ww. dane z ewidencji gruntów i budynków oraz BDOT500 zostały udostępnione przez Starostę Zduńskowolskiego i są aktualne na dzień 24.06.2024 r. Ponadto w przypadku budynków niewykazanych w ww. bazach danych wykorzystano dane BDOT10k, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie OUZ wg stanu na dzień 18.07.2024 r. Do opracowania OUZ wykorzystano Wtyczkę APP 2 dedykowaną oprogramowaniu QGIS. Wtyczka APP 2 została udostępniona przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii i jej zadaniem jest m. in. wsparcie w tworzeniu danych przestrzennych dla planu ogólnego gminy. Sekwencja czynności określonych w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OUZ z wykorzystaniem Wtyczki APP 2 stanowi proces zautomatyzowany. OUZ wyznaczony w wyżej opisany sposób można ograniczać zgodnie z § 1 ust. 4 rozporządzenia w sprawie OUZ oraz rozszerzać zgodnie z § 1 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OUZ.

Należy podkreślić, że w wyniku przeprowadzenia ww. sekwencji czynności przedmiotowa działka oraz przyległa działka o nr ewidencyjnym 7/3 nie znajdują się w obszarze uzupełnienia zabudowy wyznaczonym zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OUZ, ponieważ budynek mieszkalny (kod 110 wg KŚT) na działce nr 7/3 znajduje się w odległości większej niż 200 m od najbliższego budynku stanowiącego podstawę do wyznaczenia OUZ.

Pozostałe budynki o kodach 108 wg KŚT zlokalizowane na działkach o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 i 4/4 nie stanowią podstawy do wyznaczenia OUZ. Tym samym zasięg OUZ wskazany w ekspertyzie prywatnej sporządzonej na zlecenie skarżącego przez Tomasza Berenta obarczony jest błędem, co czyni całą ekspertyzę wadliwą.

Ekspertyza stanowiąca podstawę do sformułowanych w skardze zarzutów stanowiąca załącznik nr 5 do przedmiotowej skargi została wykonana niezgodnie z Rozporządzeniem

Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r., poz. 729). Przedstawione na rys. 4 i 5 odległości od budynków nie uwzględniają przepisów § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia. Zasięgi na ww. rysunkach wskazują na błędnie dobraną bazę budynków uwzględniającą wszystkie zlokalizowane na przedstawionym terenie budynki, w tym budynki gospodarcze (kod wg KŚT 108) zlokalizowane na działkach o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 i 4/4, co jest niezgodne z § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia. Ze względu na błędy formalne i na tej podstawie błędnie sformułowane wnioski. Ekspertyza sporządzona przez Tomasza Berenta stanowiąca załącznik nr 5 do skargi w wyżej opisanym zakresie jest wadliwa.

Ponadto zarówno ograniczenia jak i rozszerzenia OUZ w zaskarżonej uchwale dokonywano z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań oraz polityki przestrzennej gminy. Politykę przestrzenną gminy realizują m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Działka o nr ewidencyjnym 8/1 obręb Pstrokonie (0010) objęta jest ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Pstrokoniach i Zapolicach gminy Zapolice przyjętego uchwałą nr XXXIX/271/14 Rady Gminy Zapolice z dnia 30 stycznia 2014 r., zgodnie z którym, przedmiotowa działka zlokalizowana jest w zasięgu terenu oznaczonego symbolem R – tereny upraw rolnych o przeznaczeniu podstawowym: tereny upraw rolnych i ogrodnich oraz użytków zielonych, przeznaczeniu dopuszczalnym: realizacja obiektów i urządzeń podziemnych sieci infrastruktury technicznej służącej realizacji potrzeb lokalnych i ponadlokalnych. Dla przedmiotowego terenu zgodnie z ww. planem miejscowym obowiązuje zakaz zabudowy obiektów kubaturowych zgodnie z § 7 pkt 2 lit. c uchwały nr XXXIX/271/14 Rady Gminy Zapolice z dnia 30 stycznia 2014 r. Plan ogólny gminy Zapolice uwzględniając politykę przestrzenną wyrażoną w ww. planie miejscowym zaliczył przedmiotową działkę do strefy otwartej.

Ad Zarzut II

Zgodnie z art. 13d ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.), zwanej dalej u.p.z.p., strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3 (strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową) wyznacza się w pierwszej kolejności na obszarach, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej, obszarach uzupełnienia zabudowy oraz obszarach z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej, z wyłączeniem luk w tej zabudowie, biorąc pod uwagę uwarunkowania, o których mowa w art. 13b. Następnie art. 13d. ust. 3 stanowi, że w przypadku gdy na obszarach, o których mowa w ust. 1, suma chłonności terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, jest większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie, dopuszcza się wyznaczenie stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3 (strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, strefa wielofunkcyjna z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, strefa wielofunkcyjna z zabudową zagrodową), na tych obszarach oraz nie wyznacza się tych stref planistycznych na pozostałych obszarach. Wyznaczając strefy planistyczne, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3 u.p.z.p. w planie ogólnym gminy Zapolice w pierwszej kolejności brano pod uwagę obszary, o których mowa w art. 13d ust. 1 u.p.z.p.

Jak wyżej opisano działka o nr ewidencyjnym 8/1 obręb Pstrokonie (0010) położona jest w zasięgu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Pstrokoniach i Zapolicach gmina Zapolice przyjętego uchwałą nr XXXIX/271/14 Rady Gminy Zapolice z dnia 30 stycznia 2014 r. zgodnie z którym przedmiotowa działka zlokalizowana jest w zasięgu terenu oznaczonego symbolem R – tereny upraw rolnych o przeznaczeniu podstawowym: tereny upraw rolnych i ogrodniczych oraz użytków zielonych, przeznaczeniu dopuszczalnym: realizacja obiektów i urządzeń podziemnych sieci infrastruktury technicznej służącej realizacji potrzeb lokalnych i ponadlokalnych. Dla przedmiotowego terenu zgodnie z § 7 pkt 2 lit. c ww. uchwały obowiązuje zakaz zabudowy obiektów kubaturowych. Na przedmiotowej działce nie występuje OUZ, co wynika z niespełnienia warunków zawartych w § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ. Na przedmiotowej działce nie występuje także istniejąca zabudowa o funkcji mieszkaniowej.

Mając na względzie wyżej opisane przeznaczenie w obowiązującym dla przedmiotowej działki planie miejscowym, brak OUZ oraz brak istniejącej zabudowy o funkcji mieszkaniowej dla przedmiotowej działki nie występują wystarczające przesłanki wskazujące na zasadność objęcia jej strefą wielofunkcyjną z zabudową zagrodową.

Przywoływane w skardze działki o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 i 4/4 obręb Pstrokonie (0010), również objęte są ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Pstrokoniach i Zapolicach gmina Zapolice przyjętego uchwałą nr XXXIX/271/14 Rady Gminy Zapolice z dnia 30 stycznia 2014 r. Zgodnie z ww. planem miejscowym przedmiotowe działki 7/3, 4/3 i 4/4 zlokalizowane są w zasięgu terenów oznaczonych symbolem MR – tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, o przeznaczeniu podstawowym: zabudowa o funkcji zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych jako przeznaczenie podstawowe, w ramach którego adaptuje się istniejącą zabudowę z możliwością remontów, rozbudowy i przebudowy według zasad ustalonych dla nowej zabudowy i uzupełnienie istniejącego zainwestowania terenu o zabudowę gospodarczo-garażową, jako przeznaczenie dopuszczalne: realizację obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej służącej realizacji funkcji zgodnych z przeznaczeniem podstawowym. Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225) zabudowa zagrodowa to w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Wobec powyższego dla działek o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 i 4/4 zachodzą przesłanki wynikające z art. 13d ust. 1 u.p.z.p. umożliwiające wyznaczenie strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową, ponieważ w obowiązującym planie miejscowym określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej.

Skarżący zarzuca, że z uzasadnienia do planu ogólnego gminy Zapolice str. 268 i 169 wyraźnie wynika bezzasadność pominięcia części działki będącej własnością skarżącego w OUZ mimo wyznaczenia takiego obszaru na działkach sąsiednich – 7/3, 4/3 i 4/4. Zarzut ten uznaje się za niezgodny z faktycznym stanem planistycznym wynikającym z zaskarżonej uchwały. Działki o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 oraz 4/4 zgodnie z planem ogólnym gminy Zapolice nie są objęte OUZ. Podkreślić należy, że str. 168 i 169 ww. uzasadnienia stanowi wyjaśnienie przyczyn wyznaczenia stref planistycznych i ustalenia gminnych standardów

urbanistycznych w strefach wielofunkcyjnych z zabudową zagrodową nie zaś przyczyn wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy.

W odniesieniu do zarzutu, że plan ogólny gminy Zapolice pozwala budować na działkach sąsiednich 7/3, 4/3 i 4/4 to nie ma żadnego uzasadnienia pominięcia części działki 8/1 w OUZ planu, ponownie wskazuję, że wymienione działki sąsiednie również nie są objęte OUZ.

Należy także podkreślić, że pozwolenie na budowę zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.) to decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 35 pkt 1 lit. a ww. ustawy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisów dla działek o nr ewidencyjnych 8/1, 7/3, 4/3 i 4/4 możliwość zabudowy warunkowana jest ustaleniami obowiązującego dla przedmiotowego terenu planu miejscowego.

Ad Zarzut IV, V

Odnosząc się do zarzutu czwartego i piątego dotyczącego naruszenia rzetelności dokumentacyjnej w związku z ustanowieniem zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Strefa krawędziowa doliny Warty” oraz mankamentów uzasadnienia powołania strefy należy wskazać, że strefa krawędziowa doliny rzeki Warty jako jeden z elementów krajobrazowych w gminie Zapolice była już wskazana w I edycji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Zapolice, przyjętym uchwałą Nr XVI/125/00 Rady Gminy w Zapolicach z dnia 28 czerwca 2000 roku. W każdej kolejnej zmianie Studium strefa krawędziowa była zachowana jako ważny element przyrodniczy i krajobrazowy. Większy odcinek strefy krawędziowej znajduje się na terenie Parku Krajobrazowego Międzyrzecza Warty i Widawki. Fragment strefy na północny - wschód od drogi powiatowej Pstrokonie - Strońsko wychodzi poza granice Parku. Istotnym więc było aby objąć ochroną również ten fragment strefy krawędziowej. W tym celu przeprowadzona została szczegółowa analiza przebiegu strefy krawędziowej m.in. na podstawie materiałów planistycznych oraz w terenie. Granice poprowadzono uwzględniając spadek terenu jak i granice ewidencyjne poszczególnych działek. Przeprowadzona została procedura wynikająca z przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody, projekt uchwały został uzgodniony z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi. Dopiero na tej podstawie Rada Gminy Zapolice ustanowiła zespół przyrodniczo-krajobrazowy o nazwie „Strefa krawędziowa doliny rzeki Warty” uchwałą Nr XXVIII/199/13 z dnia 27 lutego 2013r.

Warto zauważyć, że granica strefy krawędziowej na działce o nr ewid. 8/1 (działka skarżącego) odsunięta jest od drogi powiatowej od około 90 m do prawie 150 m czyli około

4000m². Tym samym była możliwość ustalenia na tym terenie warunków zabudowy z czego skarżący nie skorzystał.

W żadnym postępowaniu planistycznym tj. przy opracowaniu Studium uwarunkowań i Kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zapolice ani kolejnych jego zmian, przy opracowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez Radę Gminy Zapolice uchwałą Nr XXXIX/271/14 z dnia 30.01.2014r. skarżący nie brał udziału, nie składał swoich wniosków uwag, nie brał udziału w wyłożeniu do publicznego wglądu. Złożony przez niego wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczył lokalizacji budynku od strony północnej w najwyższym punkcie działki 8/1 najbardziej widokowym miejscu. Od drogi powiatowej nie była wniosku. Zabudowania na działce o nr ewid. 7/3 powstały na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania wydanej w roku 2003 tj. na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zapolice, który utracił moc obowiązującą z końcem 2003r.

Ad Zarzut VI

Odnosząc się do ostatniego zarzutu naruszenia art. 21 ust. 1 art. 64 ust. 1-3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuję że Rada Gminy nie naruszyła wymienionych przepisów Konstytucji RP i zarzuty naruszenia wymienionych przepisów są niezasadne.

Własność jest prawem, które jest ograniczone przepisami prawa co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności oraz art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), zgodnie z którym, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Uchwalenie zaskarżonej uchwały w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Zapolice nie narusza wymienionych w skardze przepisów Konstytucji RP, bowiem jej treść zgodna jest z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi, w tym przede wszystkim zgodna jest z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisami wykonawczymi wydanymi na jej podstawie.

Ad pkt I uzasadnienia skargi

Odnosząc się do punktu I uzasadnienia skargi zauważyć należy, że zasady wyznaczania OUZ zostały określone w § 1 rozporządzenia w sprawie OUZ. Tak jak wyjaśniono w odniesieniu do Zarzutu I skargi, OUZ wyznaczony w planie ogólnym Gminy Zapolice został sporządzony zgodnie z zasadami określonymi ww. rozporządzeniem. Skarżący nie podaje do jakiego naruszenia doszło, na czym polega zarzucana dowolność interpretowania przepisów oraz jaka norma prawa została pominięta podczas sporządzania OUZ w planie ogólnym gminy Zapolice. Skarżący nie wskazuje na konkretne uchybienia, które mogłyby stanowić potwierdzenie zarzucanych nieprawidłowości. Skarżący powołuje się na sąsiedztwo zabudowy, dostęp do drogi publicznej, możliwość uzbrojenia, kontynuacja struktury przestrzennej, nazywając je przesłankami określonymi rozporządzeniem w sprawie OUZ, co stanowi bezpodstawne rozszerzenie przedmiotu rzeczzonego rozporządzenia. Rozporządzenie w sprawie OUZ nie obejmuje zagadnień dotyczących sąsiedztwa zabudowy (wyłącznie warunek określony w § 1 ust. 1), dostępu do drogi publicznej, możliwości uzbrojenia, kontynuacji struktury przestrzennej, co wynika z upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia w sprawie OUZ, tj. z art. 13m ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy, uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy. Rozporządzenie w sprawie OUZ w § 1 ust. 4 i 5 dopuszcza możliwość ograniczania oraz rozszerzania granic OUZ, uwzględniając lokalne uwarunkowania oraz politykę przestrzenną gminy. Na działce, której dotyczy skarga, w związku z uwzględnieniem zasad określonych w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OUZ nie został wyznaczony OUZ.

Ponadto nie rozszerzono OUZ na przedmiotową działkę, co jest wynikiem uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i polityki przestrzennej gminy. Aktem wykonawczym polityki przestrzennej gminy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który w przypadku przedmiotowej działki określa przeznaczenie terenów upraw rolnych, co zostało szerzej omówione w odniesieniu do zarzutu II. Plan ogólny uwzględnił w tym zakresie ustalenia obowiązującego planu miejscowego. Ponadto jak wynika z cytowanego wyżej art. 13m ust. 1 u.p.z.p. sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy ma uwzględniać m. in. potrzeby przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy. Teren, którego dotyczy skarga jest niezabudowany oraz w jego sąsiedztwie przeważają tereny otwarte o charakterze rolniczym. Na części przedmiotowej działki wyznaczony został zespół przyrodniczo-krajobrazowy „Strefa krawędziowa doliny Warty” przyjęty uchwałą nr XXVIII/199/13 Rady Gminy Zapolice z dnia 27 lutego 2013 r. oraz cała działka znajduje się w zasięgu krajobrazu priorytetowego Grabno – Pstrokonie o kodzie 10-318.23-48 wyznaczonego w Audycie krajobrazowym województwa łódzkiego przyjętym uchwałą nr XIII/1850/25 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 15 kwietnia 2025 r. Ponadto na części przedmiotowej działki występują grunty rolne klasy IIIb, na których nie ma możliwości rozszerzenia OUZ, co wynika z § 1 ust. 6 rozporządzenia w sprawie OUZ. Mając na uwadze przeznaczenie w obowiązującym planie miejscowym, oraz lokalne uwarunkowania nie rozszerzono OUZ na działkę o nr 8/1 obręb Pstrokonie (0010). Podkreślenia wymaga także, że możliwość rozszerzenia OUZ została uregulowana w § 1 ust. 5 rozporządzenia w sprawie OUZ, z którego wynika, że możliwa powierzchnia rozszerzenia jest ograniczona i rozszerzając granice OUZ należy uwzględniać, jak już wcześniej wspomniano, lokalne uwarunkowania i politykę przestrzenną gminy. Rozszerzając OUZ Rada

Gminy ważyła interesy wszystkich właścicieli nieruchomości w równym stopniu i rozszerzenia dokonywano w pierwszej kolejności na terenach o uwarunkowaniach sprzyjających sytuowaniu zabudowy oraz brano pod uwagę składane w trakcie procedury sporządzania planu ogólnego gminy Zapolice wnioski i uwagi.

Ad pkt II uzasadnienia skargi

Odnosząc się do punktu II uzasadnienia skargi, skarżący nie wskazuje na czym polegało przekroczenie granic władztwa planistycznego. Jak wyjaśniono wyżej nieobjęcie przedmiotowej działki OUZ wynika z zastosowania zasad określonych rozporządzeniem w sprawie OUZ.

Art. 6 u.p.z.p. stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Plan ogólny gminy Zapolice nie włączając przedmiotowej działki do OUZ respektuje ustalenia obowiązującego dla tego terenu planu miejscowego, który zgodnie z przywołanym przepisem kształtuje sposób wykonywania prawa własności, co jest zgodne z art. 31 i 64 Konstytucji RP oraz art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071). Ponadto skarżący nie wskazuje jakie ustawowe kryteria spełnia działka, których nie uwzględniono w planie ogólnym gminy Zapolice.

Ad pkt III uzasadnienia skargi

Odnosząc się do pkt III uzasadnienia skargi, skarżący ponownie w sposób błędny przywołuje ustalenia planu ogólnego gminy Zapolice wskazując, że działki sąsiednie zostały objęte OUZ. Skarżący w tym miejscu nie wskazuje, których konkretnie działek dotyczy zarzut, ale zważywszy na pozostałą treść skargi domniemywa się, że dotyczy to działek o nr 7/3, 4/3 i 4/4. Jest to zarzut bezpodstawny i niezgodny z treścią uchwały w sprawie planu ogólnego gminy Zapolice. Zarówno działki sąsiednie, jak działka, której dotyczy skarga nie zostały objęte OUZ.

Zróżnicowanie w ustaleniach w planie ogólnym gminy Zapolice między działkami o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 i 4/4, a działką 8/1 wynika przede wszystkim z odmiennych uwarunkowań planistycznych przedmiotowych nieruchomości. Dla działek o nr ewidencyjnych 7/3, 4/3 i 4/4 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Pstrokonjach i Zapolicach gminy Zapolice przyjętego uchwałą nr XXXIX/271/14 Rady Gminy Zapolice z dnia 30 stycznia 2014 r. ustala przeznaczenie tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, co zostało szerzej opisane w odniesieniu do zarzutu II. Takie przeznaczenie pozwoliło na wyznaczenie strefy wielofunkcyjnej z zabudową zagrodową zgodnie z art. 13d u.p.z.p. Natomiast działka o nr ewidencyjnym 8/1 w ww. planie miejscowym została przeznaczona na tereny upraw rolnych, dla których ustalono zakaz zabudowy obiektów kubaturowych. Ponadto działka ta nie jest zlokalizowana w OUZ, czego przyczyny zostały wyjaśnione wyżej, oraz w obszarze z istniejącą zabudową o funkcji mieszkaniowej. Wobec powyższego nie występują przesłanki określone w art. 13d u.p.z.p. umożliwiające wyznaczenie stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust 2 pkt 1-3 u.p.z.p.

Bezpodstawny jest także zarzut dot. nieuzasadnionej dyskryminacji Skarżącego. Podkreślenia wymaga, iż skarżący miał pełne prawo wzięcia udziału w procedurze tworzenia planu ogólnego gminy Zapolice. Na podstawie przepisów u.p.z.p. skarżący mógł złożyć wniosek do projektu planu ogólnego gminy Zapolice w terminie od 26 czerwca 2024 r. do 31 lipca 2024 r., złożyć uwagę do projektu planu ogólnego gminy Zapolice w terminie od 13 października 2025 r. do 12 listopada 2025 r., wypełnić ankietę dot. planu ogólnego gminy Zapolice w terminie od 13 października 2025 r. do 12 listopada 2025 r. oraz wziąć udział w spotkaniu otwartym, które odbyło się dnia 30 października 2025 r. Skarżący nie skorzystał z żadnej z ww. form udziału w przygotowaniu planu ogólnego gminy Zapolice. Informacje o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych oraz zbierania wniosków na początku procedury były ogłaszane przez Wójta Gminy Zapolice w prasie lokalnej, przez wywieszenie w siedzibie Urzędu Gminy Zapolice oraz na tablicach ogłoszeń w każdym z Sołectw, a także w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu gminy Zapolice zgodnie z art. 8h ust. 1 u.p.z.p. Zapoznać się z projektem skarżący mógł w toku całej procedury. Projekt był w odpowiednich terminach publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Urzędu Gminy Zapolice oraz był dostępny do wglądu w siedzibie Urzędu Gminy Zapolice.

Ad pkt IV uzasadnienia skargi

Odnosząc się do pkt IV uzasadnienia skargi, za bezpodstawne uznaje się stwierdzenie, że w niniejszej sprawie skutkiem naruszenia jest całkowite wyłączenie możliwości zabudowy działki nr 8/1. Przedmiotowa działka w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Pstrokonjach i Zapolicach gminy Zapolice przyjętym uchwałą nr XXXIX/271/14 Rady Gminy Zapolice

z dnia 30 stycznia 2014 r. zlokalizowana jest w zasięgu terenu oznaczonego symbolem R – tereny upraw rolnych o przeznaczeniu podstawowym: tereny upraw rolnych i ogrodniczych oraz użytków zielonych, przeznaczeniu dopuszczalnym: realizacja obiektów i urządzeń podziemnych sieci infrastruktury technicznej służącej realizacji potrzeb lokalnych i ponadlokalnych. Dla przedmiotowego terenu zgodnie z § 7 pkt 2 lit. c ww. uchwały obowiązuje zakaz zabudowy obiektów kubaturowych. Przedmiotowy teren nie posiada zatem możliwości zabudowy na podstawie ww. planu miejscowego, który wszedł w życie przed uchwaleniem planu ogólnego gminy Zapolice. Wobec powyższego ustalenia planu ogólnego dla przedmiotowego terenu nie wprowadziły zmian w zakresie możliwości sytuowania zabudowy. Podkreślenia wymaga także, że podnoszony przez skarżącego OUZ stanowi podstawę wydania decyzji o warunkach zabudowy, która wydana mogłaby być jedynie w sytuacji braku planu miejscowego, co przedmiotowego terenu nie dotyczy.

Ad pkt 3.3 oraz 4.1 ekspertyzy prywatnej

Zgodnie z art. 13h ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. część tekstowa uzasadnienia planu ogólnego zawiera wyjaśnienie przyczyn wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy lub obszaru zabudowy śródmiejskiej w granicach określonych w planie ogólnym – w przypadku ich wyznaczenia. Wypełnienie powyższego przepisu w uzasadnieniu do planu ogólnego gminy Zapolice zostało zawarte w rozdziale 7 opracowania (str. 112 – 114). Ponadto w części graficznej uzasadnieniu do planu ogólnego gminy Zapolice na załączniku nr 3 przedstawiono OUZ wyznaczony w sposób, o którym mowa w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie OUZ oraz OUZ w zasięgu uchwalonym po uwzględnieniu ograniczenia i rozszerzania jego zasięgu, o których mowa w § 1 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie OUZ. Ponadto ww. załącznik zawiera prezentację graficzną budynków, które stanowiły podstawę wyznaczenia OUZ, zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ.

Podkreślenia wymaga także, że parametry zabudowy, na które powołano się w ekspertyzie stanowią atrybuty Stref planistycznych, nie zaś OUZ. Przyjęte wartości stanowią wynik analiz szeroko opisanych w całym Uzasadnieniu do planu ogólnego Zapolice. Zarówno w części poświęconej analizie uwarunkowań mających wpływ na ustalenia planu ogólnego gminy Zapolice (rozdział 4) jak i rozdziale poświęconym wyjaśnieniu przyczyn wyznaczenia stref planistycznych i ustaleniom gminnych standardów urbanistycznych (rozdział 9). Warto zwrócić uwagę, że na ustalenia gminnych standardów urbanistycznych wpływ miały także zapisy obowiązujących na terenie gminy Zapolice miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wymienionych w rozdziale 5 ww. opracowania.

Ad pkt 4.2 oraz rys. 4 i 5 ekspertyzy prywatnej

Rys. 4 i 5 ekspertyzy nie przedstawiają budynków, które zostały wzięte pod uwagę przy wyznaczaniu zasięgu 100 m i 50 m. Nie wskazano także na źródło danych stanowiących podstawę do utworzenia przedstawionych na ww. rysunkach zasięgów.

W planie ogólnym gminy Zapolice wykorzystano oficjalne dane pozyskane na ten cel z Powiatowego Zasobu Geodezyjnego. Informacje o budynkach stanowiących podstawę wyznaczenia OUZ pozyskano na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ, danych BDOT500, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie OUZ w przypadku budynków niewykazanych w ewidencji gruntów i budynków. Ww. dane z ewidencji gruntów i budynków oraz BDOT500 zostały udostępnione przez Starostę Zduńskowolskiego i są aktualne na dzień 24.06.2024 r. Ponadto w przypadku budynków niewykazanych w ww. bazach danych wykorzystano dane BDOT10k, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie OUZ wg stanu na dzień 18.07.2024 r. Powyższe zostało opisane w Ad Zarzut I niniejszego pisma oraz w rozdziale 7 na str. 112 – 114 Uzasadnienia do planu ogólnego gminy Zapolice. Z otrzymanych budynków wyselekcjonowano tylko te, które zostały wymienione w § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ. Wynikiem selekcji jest baza, która nie zawiera m. in. budynków gospodarczych. Wobec ograniczeń narzuconych ww. przepisem oraz na podstawie ww. baz danych na działce o nr ewidencyjnym 7/3 obręb Pstrokonie zlokalizowany jest tylko jeden budynek (id budynku wg ewidencji gruntów i budynków: 101903_2.0010.7/3.1_BUD) mogący służyć jako podstawa wyznaczenia OUZ. Najbliżej ww. budynku, spośród zbioru budynków zaliczonych do rodzajów zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ, zlokalizowany jest budynek (id budynku według ewidencji gruntów i budynków 101903_2.0010.4/4.1_BUD) na działce o nr ewidencyjnym 4/4 obręb Pstrokonie. Odległość między dwoma ww. budynkami wynosi ok. 230 m. Pozostałe budynki zlokalizowane na działkach o nr ewidencyjnych, 7/3, 4/3 i 4/4 obręb Pstrokonie to budynki gospodarcze, które zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ nie mogą stanowić podstawy wyznaczenia OUZ. W konsekwencji budynek znajdujący się na działce nr 7/3 nie znajduje się w grupowaniu, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie OUZ.

Wizualizacja wyżej opisanej sytuacji stanowi załącznik nr 1 do niniejszego pisma.

Wizualizacja OUZ w planie ogólnym gminy Zapolice stanowi załącznik nr 2 do niniejszego pisma. W związku z powyższym, na podstawie analizy danych wejściowych oraz przepisów rozporządzenia w sprawie OUZ oceniono, że w ekspertyzie błędnie określono zasięgi przedstawione na rys. 4 i 5.

W związku z powyższym należy zająć stanowisko jak na wstępie.

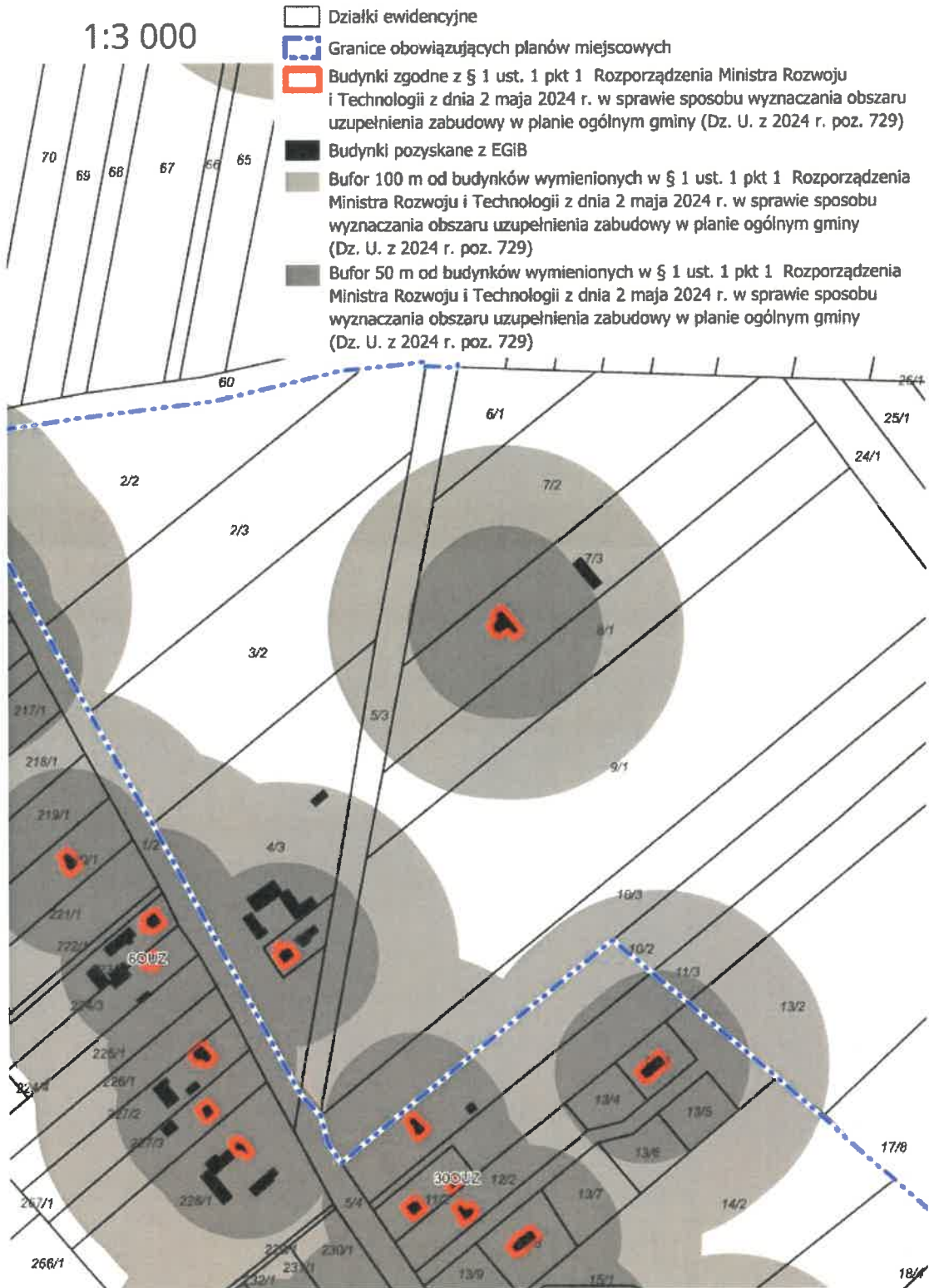
Załączniki:







1. skarga, dnia 28.03.2026 r.
2. uchwała Rady Gminy Zapolice Nr XXVI/167/26 z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi skargi wraz z odpowiedzią na skargę;
3. uchwała Rady Gminy Zapolice nr XXIII/140/26 z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia Planu Ogólnego Gminy Zapolice;
4. protokół posiedzenia Rady Gminy z dnia 28.01.2026 r. zawierający skarżoną uchwałę;
5. zaświadczenie o wyborze na wójta;
6. odpis odpowiedzi na skargę.

PRZEWODNICZĄCA
RADY GMINY
Bartosz M
Małgorzata Bartosz

Załącznik nr 1 LEGENDA

1:3 000









-  Działki ewidencyjne
-  Granice obowiązujących planów miejscowych
-  Budynki zgodne z § 1 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729)
-  Budynki pozyskane z EGiB
-  Bufor 100 m od budynków wymienionych w § 1 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729)
-  Bufor 50 m od budynków wymienionych w § 1 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729)

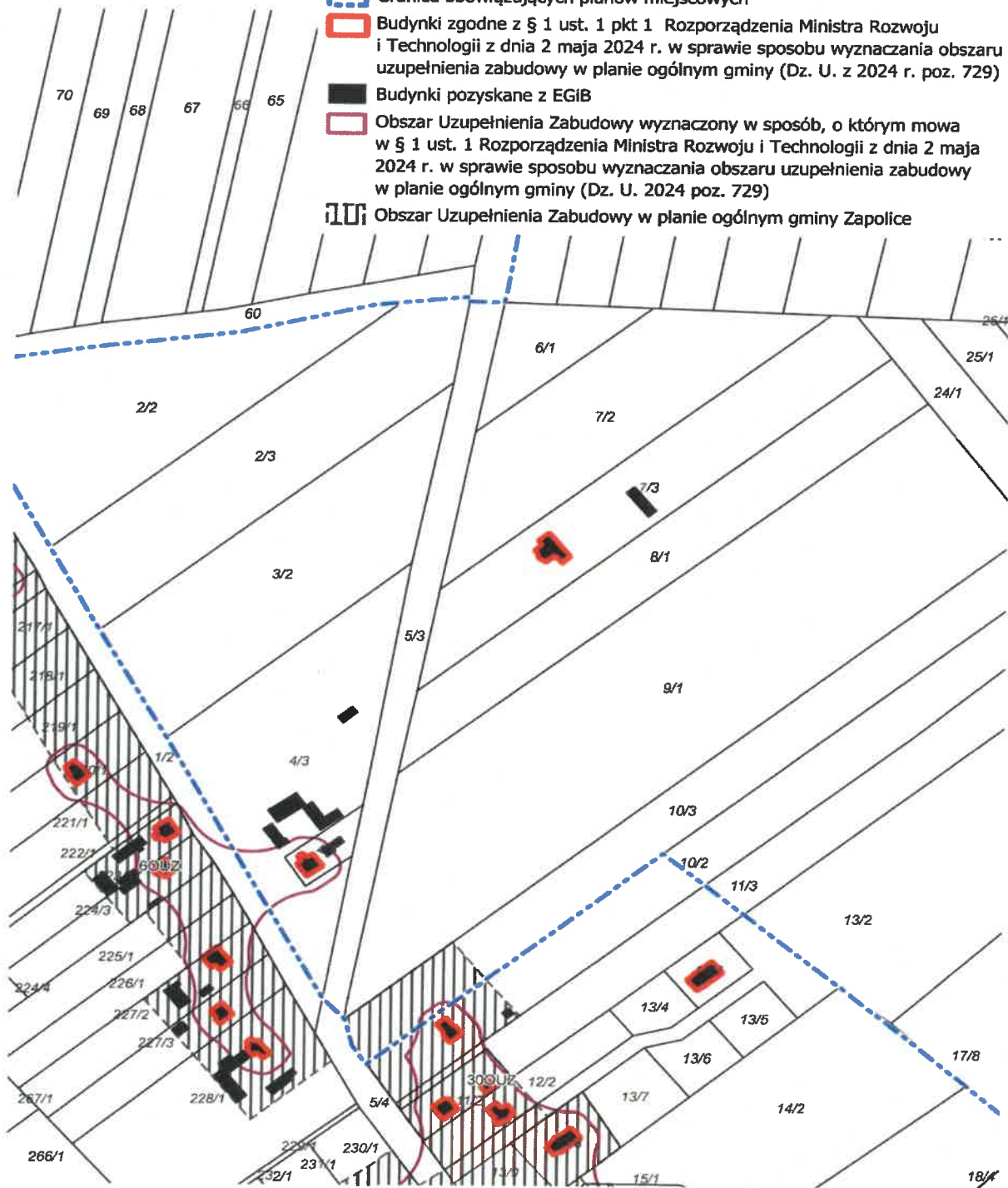
PRZEWODNICZĄCA
RADY GMINY
Bartosz M
Małgorzata Bartosz

Załącznik nr 2

1:3 000

LEGENDA

-  Działki ewidencyjne
-  Granice obowiązujących planów miejscowych
-  Budynki zgodne z § 1 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 r. poz. 729)
-  Budynki pozyskane z EGIB
-  Obszar Uzupełnienia Zabudowy wyznaczony w sposób, o którym mowa w § 1 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. 2024 poz. 729)
-  Obszar Uzupełnienia Zabudowy w planie ogólnym gminy Zapolice



PRZEWODNICZĄCA
RADY GMINY
Bartosz M
Małgorzata Bartosz

