



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.441.2023

Łódź, 11 maja 2023 r.

**Rada Miejska
w Działoszynie**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846 i 2185 i 2747; z 2023 r. poz. 553)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/458/23 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Działoszyn.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2023 r. Rada Miejska w Działoszynie podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 28 kwietnia 2023 r. W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego złożone zostały przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Działoszynie wyjaśnienia, które organ nadzoru uwzględnił częściowo. W pozostałej części organ nadzoru stwierdził jak poniżej.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

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.

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 z prawem podejmowanych uchwał. 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 Studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „*zasad sporządzania Studium*” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „*tryb uchwalania Studium*”, 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. Kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały jest „*naruszenie właściwości organów*”, co ma miejsce w przypadku wkroczenia we właściwość innego organu - właściwość rzeczową, miejscową lub instancyjną. 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 nieściśłość 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 została uznana za sprzeczną z prawem, gdyż doszło do istotnego naruszenia prawa polegającego na naruszeniu zasad sporządzania aktu planistycznego.

Dokonując przedmiotowej analizy sprawy, należy stwierdzić, iż 23 kwietnia 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 553). Zgodnie z art. 7 ust. 5 tej ustawy, do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie

niniejszej ustawy, ogłoszono o wyłożeniu do publicznego wglądu, stosuje się przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu dotychczasowym.

Uchwała Nr LXVI/458/23 Rady Miejskiej w Działoszynie została podjęta 31 marca 2023 r., natomiast ogłoszenia/obwieszczenia o wyłożeniu przedmiotowego projektu zmiany Studium do publicznego wglądu miały miejsce w dniu 12 stycznia 2023 r., a więc przed wejściem w życie wyżej wspomnianej nowelizacji (wejście w życie: 23 kwietnia 2023 r.). Wobec tego, organy planistyczne miały obowiązek sporządzić i uchwalić przedmiotową zmianę Studium stosując przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym przed 23 kwietnia 2023 r.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obowiązującym przed ww. nowelizacją, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem:

1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne;

2) urządzeń innych niż wolnostojące.

W przedmiotowej zmianie Studium, wyznaczono rozmieszczenie istniejących elektrowni wiatrowych. W sytuacji, gdy znana jest lokalizacja elektrowni wiatrowych, tym bardziej wymaganym elementem Studium (zmiany), zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym do 23 kwietnia 2023 r., jest wyznaczenie zasięgu stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, o których mowa wyżej. Przedmiotowe strefy ochronne powinny być ustalone zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 724 z późn. zm.) – zwanej „ustawą wiatrakową”, mając również na uwadze treść art. 8 ww. ustawy, obowiązującego do 23 kwietnia 2023 r., z którego wynikało że w sprawach nieuregulowanych w „ustawie wiatrakowej”, stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Tego rodzaju przepis wskazuje, że „ustawa wiatrakowa”, stanowi regulację *lex specialis* w stosunku do innych przepisów prawa, w tym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Art. 4 ust 1 pkt 2 „ustawy wiatrakowej”, w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia przedmiotowej zmiany Studium, stanowił, iż odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład których wchodzi funkcja mieszkaniowa - od elektrowni wiatrowej - jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatomy (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Z kolei treść art. 6 pkt 1 „ustawy wiatrakowej” brzmiała, że odległość określoną zgodnie z art. 4, organy gminy są zobowiązane uwzględnić przy sporządzaniu oraz uchwalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo jego zmiany.

Natomiast aktualne brzmienie art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie reguluje już kwestii stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, pozostawiając ten zakres do unormowania w planach miejscowych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Działoszynie uchwalając przedmiotową uchwałę w zakresie obszaru Nr 1 zmiany Studium, nie uwzględniła warunku ww. odległości określonej w art. 4 ust. 1 pkt 2 „ustawy wiatrakowej”, umożliwiając lokalizację nowej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w zasięgu ograniczeń w zabudowie wynikających z rozmieszczenia istniejących elektrowni wiatrowych. Brak uwzględnienia warunku ww. odległości stanowi naruszenie art. 10 ust. 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 „ustawy wiatrakowej”, w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia przedmiotowej zmiany Studium.

W ocenie organu nadzoru przepisy prawa obowiązujące w dniu podjęcia przedmiotowej zmiany Studium, nie umożliwiały w kierunkach polityki przestrzennej, wyznaczenia nowych terenów pod zabudowę o funkcji mieszkaniowej (wielorodzinnej) w odległości mniejszej niż określona w art. 4 ust. 1 pkt 2 „ustawy wiatrakowej”, od istniejących elektrowni wiatrowych występujących, a jedynie zachowanie dotychczasowego stanu prawnego.

Podkreślenia wymaga fakt, że większość nowo wyznaczonego, w ramach obszaru Nr 1 zmiany Studium, terenu o kierunku zagospodarowania przestrzennego - zabudowa wielorodzinna, mieści się właśnie w zasięgu ograniczeń w zabudowie wynikających z lokalizacji istniejącej elektrowni wiatrowej. Z porównania obowiązującego Studium Miasta i Gminy Działoszyn (Uchwała Nr XXXIII/211/20 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 23 grudnia 2020 r.), z załącznikami Nr 2 – „Kierunki polityki przestrzennej” oraz Nr 3 – „Uwarunkowania rozwoju”

zmiany Studium, a także z obowiązującym w granicach obszaru nr 1 zmiany Studium, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (Uchwała Nr XXI/139/2004 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 24 listopada 2004 r.) wynika, że nowe tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej zostały wyznaczone na terenach leśnych, właśnie w obszarze „zasięgu ograniczeń w zabudowie wynikających z lokalizacji istniejących elektrowni wiatrowych”.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Działoszynie składając wyjaśnienia stwierdził, że nowe tereny mieszkaniowe, zlokalizowane w obszarze ograniczeń w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu wynikających z lokalizacji istniejących elektrowni wiatrowych, będą stanowiły jedynie zaplecze dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych, planowanych w południowej części obszaru objętego zmianą Studium nr 1, a ustalenia zmiany Studium wyrażają jedynie kierunki zagospodarowania przestrzennego, nie przesądzając o formie i granicach za-inwestowania i użytkowania terenów.

Organ nadzoru nie przyjął jednak wyjaśnień w tym zakresie, uznając że brak jednoznacznego zapisu dotyczącego wymaganych ograniczeń w zabudowie wynikających z lokalizacji istniejącej elektrowni wiatrowej, stanowi istotne naruszenia zasad sporządzania Studium. Niejednoznaczność zapisów w tym zakresie prowadzić także może do tzw. „luzu interpretacyjnego” na dalszych etapach związanych z planowaniem przestrzennym. Należy pamiętać, że ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Wymóg uwzględnienia norm odległościowych dotyczących lokalizowania budynków mieszkalnych albo budynków o funkcji mieszanej, w skład których wchodzi funkcja mieszkaniowa od elektrowni wiatrowych już na etapie sporządzania i uchwalania Studium (zmiany) zapewnia spójność rozwiązań systemowych planowania przestrzennego, mając również na uwadze, że Studium jest wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Obszar nr 1 zmiany Studium na załączniku graficznym Nr 2 – „Kierunki polityki przestrzennej” oraz obszary nr 1 i 2 zmiany Studium na załączniku graficznym Nr 3 – „Uwarunkowania rozwoju” objęte zostały, zgodnie z legendami do ww. załączników, przebiegiem „linii w odległości „10 H + R” od środka okręgu opisanego na obrysie wieży istniejącej elektrowni wiatrowej, gdzie „H” to wysokość całkowita elektrowni, a „R” to połowa średnicy wirnika wraz z łopatami”. W części tekstowej zmiany Studium – Rozdział 1.1.6. Odnawialne źródła energii, ustalono, że „w przypadku zmiany przepisów odrębnych, dotyczących lokalizacji elektrowni wiatrowych, odległość, w ramach której ograniczeniu podlega lokalizacja funkcji mieszkaniowej, może ulec zmniejszeniu”. W ocenie organu nadzoru zapis jest nieprawidłowy, ponieważ jak ustalono wyżej, zmiana Studium powinna być uchwalona zgodnie z

przepisami obowiązującymi w dniu jej podjęcia przez Radę Miejską w Działoszynie. Zastosowane w zmianie Studium rozwiązanie prowadziło do interpretacji aktu planistycznego, gdzie zmiana przepisów prawa mogłaby skutkować zmianą koncepcji polityki przestrzennej gminy (zmianą Studium) w wyżej opisanym zakresie, bez zachowania wymaganego przepisami prawa trybu określonego w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem prawa, zmiana Studium następuje w takim trybie w jakim zostało uchwalone.

Przywołana regulacja ma więc także zabezpieczyć realizację obowiązku uwzględniania norm odległościowych w przypadku zmiany tego aktu polityki przestrzennej gminy.

Organ nadzoru nie przyjął wyjaśnień złożonych w tym zakresie w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego, z których wynika że powyższy zapis należy traktować jako zdanie o charakterze informacyjnym, gdyż w ocenie organu nadzoru regulacja taka może prowadzić do nieuzasadnionego „luzu interpretacyjnego” i stanowić „próbę obejścia prawa”. Za taką argumentacją przemawia także treść art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca wprost uregulował problem wpływu ewentualnych zmian przepisów ustaw na treść Studium. Zgodnie z dyspozycją wskazanego przepisu prawa, jeżeli w wyniku zmian w ustawach niezbędna jest zmiana Studium, czynności o których mowa w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wykonuje się w sposób dostosowany do zmian wynikających z tych ustaw.

Organ nadzoru zwraca także uwagę, iż w danych przestrzennych, stanowiących załącznik nr 5 do uchwały, zawarto nieprawidłową informację o mapie podkładowej użytej do sporządzenia przedmiotowego aktu planowania przestrzennego, co narusza § 3 ust. 2 pkt 1 lit. h rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 1916). W tabeli atrybutów obiektu przestrzennego pt.: LXVI_458_23_GML AktPlanowaniaPrzestrzennego zamieszczono błędną informację o numerze licencji podkładu mapowego, wydanej przez Marszałka Województwa Łódzkiego.

W związku z powyższym, z uwagi na istotne naruszenie prawa, mając na uwadze treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Burmistrz Miasta
i Gminy Działoszyn