



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1301.2022

Łódź, 29 grudnia 2022 r.

Rada Miasta

Rawa Mazowiecka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561), 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/380/22 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Rawa Mazowiecka, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2022 r. Rada Miasta Rawa Mazowiecka podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 20 grudnia 2022 r. W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego złożone zostały przez Burmistrza Miasta 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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy do zadań

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.

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, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

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. 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.

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 zasad sporządzania przedmiotowej zmiany Studium.

Zgodnie z regulacją prawną zawartą w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, przy tym uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Wskazany przepis konkretyzuje, jakie elementy obligatoryjne należy uwzględnić w uwarunkowaniach planistycznych. Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi konieczny element studium, z prawidłowym

określeniem zapotrzebowania na nową zabudowę wyrażoną w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy.

W korelacji pozostaje także przepis art. 10 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którym w studium określa się kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Zasady sporządzenia ww. bilansu zostały określone w art. 10 ust. 5-7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na uwadze powyższe przepisy prawa, należy wskazać, że bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę wykonany dla uchwalonego Studium, ujęty w części tekstowej opracowania pt.: Uwarunkowania rozwoju przestrzennego (Dział IV. Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy), został sformułowany niezgodnie z zasadami określonymi w ww. art. 10 ust. 5-7 ustawy.

W przedmiotowym opracowaniu nie uwzględniono bowiem:

a) maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, czyli maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, które powinno formułować się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy;

b) dla wyznaczonych w Studium terenów zabudowy o funkcji usługowej oraz terenów zabudowy o funkcji produkcyjnej:

– prawidłowo oszacowanej chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy,

– oszacowanej chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy, rozumianej jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy;

c) porównania maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę oraz sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, wynikającej z chłonności dla obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i chłonności dla obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czyli sumy chłonności dla obszarów, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy.

Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę oraz sumę chłonności dla obszarów, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę:

- nie przekracza sumy chłonności dla obszarów, nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy,
- przekracza sumę chłonności dla obszarów, bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu. Brak przeprowadzonego porównania implikuje do nierzetelnych wyników określających zapotrzebowanie (lub jego brak) na lokalizację nowej zabudowy, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 5 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W odniesieniu do braku maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, podkreślenia wymaga, że w treści przedmiotowego opracowania zawarto jedynie ogólne wnioski z analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych, które nie stanowią elementu bilansu w myśl art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy. Powyższy przepis wymaga bowiem, aby maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę zostało sformułowane na podstawie analiz, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c ustawy. Oznacza to, że przyjęta w bilansie konkretna wielkość parametru (wyrażona w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy) powinna logicznie - tam, gdzie to możliwe, także arytmetycznie - wynikać z tych analiz, a zwłaszcza z zawartych w nich danych i to w sposób umożliwiający intersubiektywną weryfikację prawidłowości określenia tego parametru (tak też w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 25 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 425/20).

W ocenie organu nadzoru, w kwestii nieprawidłowo oszacowanej chłonności dla obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej dla wyznaczonych w Studium terenów zabudowy o funkcji usługowej oraz terenów zabudowy o funkcji produk-

cyjnej, przesłanki obrane przez organ planistyczny nie wynikają z art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy. W treści opracowania (Uwarunkowania rozwoju przestrzennego) błędnie wskazano, że „odniesienie do powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy ma planistyczny sens w stosunku do zabudowy mieszkaniowej. Dla terenów produkcyjnych magazynów i składów, określenie chłonności parametrem powierzchni użytkowej czy w odniesieniu do wskaźników demograficznych, nie znajduje zastosowania”. W treści opracowania dotyczącej chłonności dla obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę nie zawarto żadnej informacji o nieuwzględnieniu w obliczeniach terenów zabudowy o funkcji usługowej oraz terenów zabudowy o funkcji produkcyjnej, wskazano jedynie, że planami miejscowymi nie przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową terenów położonych poza w pełni wykształconą zwartą strukturą funkcjonalno-przestrzenną zabudowy miejskiej.

Zgodnie z judykaturą sądów administracyjnych, sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 ww. ustawy - a zwłaszcza sformułowanie wskazanego w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę w sposób wadliwy, np. bez dostatecznego oparcia w wynikach analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych lub możliwości finansowych gminy albo na skutek błędnego operowania danymi wynikającymi z tych analiz, tudzież nierzetelne oszacowanie chłonności obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 lub 3 ww. ustawy, będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy (tak też w wyroku WSA w Poznaniu: z dnia 25 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 888/19; z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt. IV SA/Po 1888/20).

Trzeba również mieć na uwadze, że 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 wskazanych ustawowo regulacji prawa. Czynności wynikające z przeprowadzonego bilansu mają prowadzić do ustalenia, czy konieczne jest wyznaczenie nowych (dodatkowych) terenów pod zabudowę, czy też potrzeba taka nie zachodzi, a tym samym czy istnieje realna podstawa do wprowadzenia ustaleń w studium w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów.

Organ nadzoru dodatkowo wskazuje na następujące uchybienia:

W przedmiotowym Studium w treści legendy załącznika Nr 2 do uchwały, objaśniono oznaczenie - granice obszarów struktury przestrzennej (linia ciągła koloru czarnego), które to oznaczenie nie zostało przedstawione na mapie podkładowej rysunku Studium. Z kolei w treści legendy załącznika graficznego - Uwarunkowania rozwoju przestrzennego, nie uwzględniono oznaczenia granicy opracowania Studium. Dodatkowo w treści mapy podkładowej przedmiotowego załącznika umieszczono teren o symbolu PU, który nie posiada objaśnienia zarówno w treści legendy, jak i w części tekstowej dotyczącej uwarunkowań. Powyższe stanowi naruszenie § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) w związku z § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).

W zakresie danych przestrzennych, stanowiących załącznik Nr 3 do uchwały, zawarto nieprawidłową informację o mapie podkładowej użytej do sporządzenia przedmiotowego aktu planistycznego, 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.: XLV_380_22_APP_SUIKZP_v3 AktPlanowaniaPrzestrzennego w zakresie referencji mapy zamieszczono adnotację, że Studium zostało sporządzone z wykorzystaniem urzędowej kopii mapy zasadniczej wydanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie z załącznikiem Nr 2 do uchwały rysunek Studium został sporządzony na mapie topograficznej.

Dla lokalizacji przestrzennej obszaru objętego aktem w postaci wektorowej oraz dla części graficznej aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją (pliku geoTIFF) określono niewłaściwy układ współrzędnych, tj. układ PL-1992, co stanowi naruszenie § 3 ust. 4 pkt 1 ww. rozporządzenia. Poza tym mając na uwadze, że rysunek Studium został sporządzony w skali 1:5000, to lokalizację przestrzenną obiektów przestrzennych zawartych w zbiorach danych przestrzennych określa się w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, stosując układ PL-2000 dla opracowań w skalach większych od 1:10 000.

W związku z powyższym, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany Studium, 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.

w z. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Karol Młynarczyk
I WICEWOJEWODA

Do wiadomości:
Burmistrz Miasta
Rawa Mazowiecka