



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1177.2022

Łódź, 6 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Sadkowice

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 LI/279/2022 Rady Gminy Sadkowice z dnia 28 października 2022 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sadkowice, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2022 r. Rada Gminy Sadkowice podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 25 listopada 2022 r. W wyniku wszczętego postępowania nadzorczego wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy zostały przyjęte w części. 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 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

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.

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.

Stosownie do 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. Do tego w myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b ustawy o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym, uwzględniając w studium bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę określa się: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy.

Natomiast zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1 – 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę kolejno:

1) formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a-c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – zwane dalej „maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę”;

2) szacuje się chłonność, 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), rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – zwane dalej „chłonnością dla obszarów o w pełni wykształconej zawartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”;

3) szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – zwane dalej „chłonności dla obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę”;

4) porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1 oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt 1:

- a) nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy - nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt 2 i 3,
- b) przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy

- 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 pkt 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;

5) określa się:

a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3 oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami;

6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.

Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę wykonany dla uchwalonego Studium, który stanowi załącznik nr 1 do ww. uchwały (Dział IV. Uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, Rozdział 4-9.2) został sporządzony niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 – 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W treści załącznika nr 1 do ww. uchwały 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego. Powyższy przepis wymaga bowiem, aby maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy zostało sformułowane na podstawie analiz, o których mowa w art. 10 ust. 1-7 lit. a-c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznacza to, że przyjęta w bilansie konkretna wielkość parametru (wyrażona w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy) powinna logicznie - w tym, 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).

Jeżeli chodzi o kwestie związaną z nieprawidłowo oszacowaną, w treści załącznika nr 1 do uchwały, chłonnością dla obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze

funkcjonalno-przestrzennej dla terenów zabudowy o funkcji usługowej oraz terenów zabudowy o funkcji produkcyjnej, to przesłanki przyjęte przez organ gminy Sadkowice nie wynikają z warunków określonych w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nieprawidłowy zapis ujęty w bilansie Studium Gminy Sadkowice, ma również swoje potwierdzenie w piśmie z dnia 30 listopada 2022 r. (znak: KRG.0711.10.3.2022), będącym odpowiedzią organu gminy Sadkowice do zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego, w celu kontroli legalności niniejszej uchwały. W przedłożonych wyjaśnieniach, zawarto wprawdzie motyw obranej metodologii organu planistycznego dotyczącej szacowania chłonności, o której mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże należy uznać ją za sprzeczną w kontekście wskazanej regulacji prawa. Ponadto w treści załącznika nr 1 do uchwały dotyczącego chłonności dla obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę nie zawarto żadnej informacji o nieuwzględnieniu w obliczeniach przedmiotowych terenów.

W ocenie organu nadzoru nie zostało właściwie przedstawione, czy zastosowana przez organ gminy metodologia przy sporządzaniu bilansu w Studium została oparta na wynikach analiz, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. a – c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie jedynie na prognozie demograficznej, czy analizie stanu zabudowy. 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 ustaleń studium w zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów.

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.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Wójt Gminy Sadkowice