



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.11.2024

Katowice, dnia 26 lutego 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 514/LXVI/2024 Rady Gminy Konopiska z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną, na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 23 stycznia 2024 r. Rada Gminy Konopiska podjęła *uchwałę* w sprawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*.

Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz 977 ze zm, zwanej dalej: *upzp*) w dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Gminy Konopiska przekazała organowi nadzoru *uchwałę* z dnia 23 stycznia 2024 Nr 514/LXVI/2024, a w dniu 2 lutego 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 21 lutego 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania studium, w następującym zakresie:

Rada Gminy Konopiska, w dniu 23 stycznia 2024 r. podjęła uchwałę nr 514/LXVI/2024 w sprawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*. Była ona konsekwencją uchwały nr 438/LVI/2023 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 marca 2023 r. w sprawie *przystąpienia do opracowania zmiany fragmentów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*, i zgodnie z jej intencją miała dotyczyć zmiany kierunków przeznaczenia i sposobów zagospodarowania dwóch terenów: wyeksploatowanego i wybilansowanego terenu złoża żwirów, położonego w miejscowości Aleksandria Pierwsza oraz terenu w Rękoszowicach, usytuowanego wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 904. Przy opracowaniu i uchwalaniu *uchwały* nr 514/LXVI/2024, zastosowano ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w jej brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją

wprowadzoną ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), gdyż zgodnie z art. 67 ust. 3 tej ustawy - jeżeli opiniowanie i uzgadnianie projektu zmiany studium nastąpiło przed wejściem w życie zmiany, czyli przed 24 września 2023 r., to procedowanie i uchwalenie studium lub jego zmiany winno być prowadzone w oparciu o przepisy dotychczasowe.

W załączniku nr 1 do uchwały z dnia 23 stycznia 2024 r. zamieszczono ujednoczony rysunek studium bez wskazania terenów, których kierunki przeznaczenia zmieniono. Załącznik nr 2 zawiera ujednoczony tekst studium, w którym również nie uwidoczniło dokonanych w nim zmian. Z kolei załącznik nr 3 – zatytułowany: *Uwarunkowania wynikające ze stanu zainwestowania i dotychczasowych ustaleń co do przeznaczenia terenu*, to rysunek z zaznaczonymi, dwoma rejonami zmian zgodnie z uchwałą nr 438/LVI/2023 Rady Gminy Konopiska z dnia 21 marca 2023 r. Kolejny załącznik nr 4 dotyczy danych przestrzennych, a załącznik nr 5 zatytułowany: *Gmina Konopiska Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kierunki zagospodarowania przestrzennego komunikacja, inżynieria, ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych. Zmiany wprowadzone do studium* - zawiera między innymi: oznaczony jako zmiana – teren przy drodze wojewódzkiej nr 904, którego kierunek przeznaczenia to *teren zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej – etap I*, a także oznaczony jako zmiana – teren w Aleksandrii Pierwszej, którego kierunek przeznaczenia niemożliwy jest do jednoznacznego odczytania. Wreszcie załącznik nr 6 zawiera rozstrzygnięcie, w sprawie nieuwzględnionych uwag do studium – rozstrzygnięcie Wójta i Rady Gminy o nieuwzględnieniu uwagi dotyczącej *umożliwienia realizacji usług w wypadku problemów z realizacją farmy elektrofotowoltaicznej*. Tak więc wszystkie wskazane wyżej załączniki, a także uchwała o przystąpieniu do zmiany studium przeczą tytułowi uchwały nr 514/LXVI/2024 oraz przywołanej w niej podstawie prawnej – art. 12 ust. 1 *upzp*. Faktycznie bowiem Rada Gminy Konopiska uchwałą nr 514/LXVI/2024 z dnia 23 stycznia 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie zmiany studium. Podstawą procedury planistycznej winien być zatem art. 27 *upzp*., który jednoznacznie wskazuje, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. *Zmiana studium winna obejmować załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium, ujednoczoną formę tekstu studium oraz ujednoczoną formę tekstu studium.*¹⁾ Spowodowane jest to tym, że *zmiana studium ma charakter nowelizacji a nie derogacji aktu planistycznego i zastąpienia go całkiem nowym (rada gminy modyfikuje jedynie część postanowień w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian)*²⁾. W orzecznictwie sądowno-administracyjnym *ujednolicona forma studium* rozumiana jest jako dokument, w którym nowe ustalenia studium włączone są do pierwotnego tekstu i wyróżnione – innym krojem czcionki, innym jej kolorem lub w inny dowolny, odróżniający ją sposób. Z kolei ujednolicona forma rysunku to takie graficzne przedstawienie ustaleń tekstowych, w którym zaznaczone są granice terenów z dokonanymi zmianami. Każda kolejna zmiana winna być również ujednolicona, a dokonane wcześniejsze zmiany winny być w nim uwzględnione. Dzięki takim działaniom ustalenia studium są jasne, przejrzyste, czytelne i nienasuwające wątpliwości. *Najpełniej tę zasadę zrealizuje zatem przygotowanie klarownego tekstu jednolitego, obejmującego przedstawienie dotychczasowego brzmienia studium (przed zmianą) i nanoszonych modyfikacji, przy czym technik takiego wyodrębnienia kształtu zapisów studium przed i po zmianie technicznie możliwych jest kilka. Tym samym, zmiana studium powinna obejmować załączniki obrazujące zmiany w tekście studium, zmiany rysunku studium oraz ujednoliczoną formę tekstu studium. Szczególna staranność*

¹⁾ Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 lutego 2020 r. IV SA/Wa 2332/19 . LEX nr 3085613

²⁾ tamże

winna być przy tym dołożona dla klarownego przedstawienia projektowanych zmian (jakie zapisy podlegają zmianie i w jakim zakresie)³⁾.

Bez względu jednak na to, czy uchwalane jest nowe studium, czy uchwalana jest jego zmiana, to w każdym przypadku absolutnie pierwszym etapem wyznaczenia terenów pod zabudowę jest opracowanie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podstawą takiego działania jest art. 10 ust. 2 pkt 1 *upzp.*, który nakazuje, by w studium określić w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenu, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Przy ich określaniu należy uwzględnić bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 tego artykułu. A przepis ten jednoznacznie nakazuje by w studium uwzględnić uwarunkowania wynikające w szczególności z potrzeb i możliwości rozwoju gminy. W celu ich określenia należy uwzględnić analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, należy wziąć pod uwagę prognozy demograficzne, a także możliwości finansowania przez gminę realizacji sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej, które umożliwiają realizację zadań własnych gminy, należy także uwzględnić bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Jak ważny jest to element przy sporządzaniu lub zmianie studium, świadczy precyzyjne określenie procedury wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, zawarte w art. 10 ust. 5, ust. 6 i ust. 7 *upzp.*, a także egzekwowanie tego wymogu w postępowaniu sądownoadministracyjnym. I tak w cytowanym już wyroku Sądu Administracyjnego w Warszawie stwierdzono: *Skoro ustawodawca nałożył na organy uchwalodawcze gminy obowiązek sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a nadto określił szczegółowo metodykę przeprowadzenia stosownych wyliczeń, to celem tego było zapewnienie, aby na skutek podjętych przez organ uchwalodawczy czynności powstało spójne i zgodne z rzeczywistymi uwarunkowaniami demograficznymi i ekonomicznymi opracowanie, na podstawie którego będzie można jednoznacznie ocenić możliwość przeznaczania kolejnych terenów pod zabudowę*⁴⁾. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 października 2022 r. podkreślił, że treść studium, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d *upzp.* musi uwzględniać bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. *Dla oznaczenia wagi i znaczenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę - w przyjęciu określonych rozwiązań przypisanych przez ustawodawcę - znaczenie ma szczegółowa regulacja art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Sporządzenie bilansu terenów ma wpływ na treść rozwiązań przyjętych w studium, w tym na dopuszczalność przeznaczania nowych terenów pod zabudowę. Opracowanie studium w sposób niezgodny ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości*⁵⁾. Skoro więc opracowanie studium niezgodne z ustaleniami bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem prawa, to tym bardziej tak należy traktować przyjęcie studium lub jego zmianę bez wcześniejszego sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w podziale na poszczególne funkcje zabudowy.

Wojewoda Śląski nie może więc uznać argumentów Gminy, zawartych w piśmie nr GR.6720.1.2023 z dnia 15 lutego 2024 r., w którym brak bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę uzasadniony został tym, że nie było takiego wymogu w momencie sporządzania i aktualizacji studium w latach 2010 – 2012, a przy aktualnej zmianie sprawdzono zgodność lokalizacji nowych terenów mieszkaniowo-usługowych z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy p. i z.p. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. Nie może również uznać stanowiska z dnia 23 lutego 2024 r. nr Or.0711.3.2024, przedstawionego w odpowiedzi

³⁾ tamże

⁴⁾ tamże

⁵⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2022 r. II OSK627/20. LEX

na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego. W odpowiedzi tej wskazano, że Gmina *nie miała obowiązku analizowania zmian w nawiązaniu do (nieistniejącego) bilansu terenów, jak również, nie posiadała podstaw do opracowania takowego – ani do obszaru całej gminy, ani tym bardziej dla obszaru objętego zmianą*. Formułując takie stanowisko Gmina nie wzięła pod uwagę nakazu – art. 27 *upzp.*, który jednoznacznie stwierdza, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Odpowiedź Wójta Gminy Konopiska niespójna jest również ze stanowiskiem wynikającym z uzasadnienia do uchwały nr 514/LXVI/2024 w sprawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*, gdzie wskazano, że: *Bilans terenów wykonany dla Gminy w roku 2014 wykazał wprawdzie „nadpodaż” terenów budowlanych zapisanych w obowiązujących planach miejscowych w stosunku do potencjalnej liczby ludności w skali gminy, jednak oba tereny przewidziane w zamierzonej zmianie Studium dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej spełniają kryteria określone w art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 4 lit. a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Nie przedstawiono jednak Wojewodzie, pomimo wezwania IFIII.742.1.2024 z dnia 13 lutego 2024 r., wskazanego w uzasadnieniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzonego w 2014 r. ani bilansu terenów opracowanego na potrzeby analizowanej *uchwały* w sprawie zmiany studium, która zmieniła kierunek przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkalną oraz sytuowania odnawialnych źródeł energii.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę. Brak bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Konopiska Nr 514/LXVI/2024 z dnia 23 stycznia 2024 r. w sprawie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Konopiska rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Bożena Goldamer - Kapala
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Gminy Konopiska

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wiarygodny odpis pełnomocnictwa.