



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.35.2024

Katowice, dnia 29 kwietnia 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) 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 522/LXVIII/2024 Rady Gminy Konopiska z dnia 26 marca 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 26 marca 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 (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 29 marca 2024 r. Rada Gminy Konopiska przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 26 marca 2024 r. Nr 522/LXVIII/2024, a w dniu 28 marca 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 23 kwietnia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 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 z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w jej dotychczasowym brzmieniu, gdyż

zgodnie z art. 65 ust. 2 pkt 1 ustawy 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), jeżeli opiniowanie i uzgadnianie projektu zmiany *studium* nastąpiło przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli przed 24 września 2023 r., to procedowanie i uchwalenie *studium* lub jego zmiany winno być prowadzone w oparciu o przepisy dotychczasowe.

W dniu 26 lutego 2024 r. Wojewoda Śląski wydał rozstrzygnięcie nadzorcze nr IFIII.4131.1.11.2024 stwierdzające nieważność uchwały nr 514/LXVI/2024 *w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*. W rozstrzygnięciu tym wskazał, że wszystkie dołączone do uchwały 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*. Tak więc, podstawą procedury planistycznej winien być art. 27 *upzp.*, który jednoznacznie wskazuje, że zmiana *studium* lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. 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.

W konsekwencji wydanego rozstrzygnięcia, korzystając z regulacji zawartej w art. 28 ust. 2 *upzp*, dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Konopiska podjęła kolejną uchwałę – nr 522/LXVIII/2024 *w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*. Podobnie jak w poprzedniej uchwale, w podstawie prawnej wskazała art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. 2023 poz. 977, ze zm., w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.), w związku z uchwałą nr 438/LVI/2023 Rady Gminy Konopiska z dnia 23 marca 2023 r. (Faktycznie uchwała ta podjęta została 21 marca 2023 r.) Przywołana uchwała nr 438/LVI/2023 podjęta została *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. Pomimo to, w § 1 ust. 1 obecnie analizowanej uchwały nr 522/LXVIII/2024, *w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*, Rada Gminy Konopiska uchwaliła „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska.” Załącznikami do tej uchwały są: Załącznik nr 1 – Kierunki zagospodarowania przestrzennego (mapa), Załącznik nr 2 – Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Konopiska (tekst), Załącznik nr 3 – Uwarunkowania (mapa). Kolejny załącznik nr 4 dotyczy danych przestrzennych, a załącznik nr 5 rozstrzygnięcia w sprawie nieuwzględnionych uwag do *studium*. W załączniku nr 1 nie uwzględniono, wymaganego prawem - bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d oraz w art. 10 ust. 2 pkt 1 *upzp.*, nakazującego uwzględnienie w *studium* uwarunkowań, wynikających w szczególności z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

W dniu 23 kwietnia 2024 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze IFIII.4131.1.35.2024, w którym zawiadomił Gminę o naruszeniu w analizowanej uchwale art. 10. ust. 2 pkt 1 oraz art. 10 ust. 5 *upzp.*, a także o prawie Gminy do złożenia wyjaśnień.

Wójt Gminy Konopiska w piśmie nr Or.0711.13.2024 z dnia 25 kwietnia 2024 r. udzielił wyjaśnień wskazując, że kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania terenów (w tym przeznaczonych pod zabudowę), wymagane art. 10 ust. 2 pkt 1 *upzp.*, zostały określone w studium w pierwszej wersji, uchwalonej w 2002 r. i w niewielkim stopniu były korygowane w trakcie późniejszych kompleksowych aktualizacji. W trakcie obecnej zmiany – dotyczącej niewielkich terenów, i niebędącej zmianą kompleksową – Rada Gminy nie miała uprawnień do wprowadzania zmian, np. odnośnie do wskaźników urbanistycznych, dotyczących całego obszaru gminy. Wójt wskazał również, że analiza chłonności terenów przeprowadzona w 2014 r. wykazała wysoką nadpodaż terenów dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej w samych tylko obowiązujących w tym momencie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ta nadpodaż powiększyła się jeszcze w kolejnych latach. [...] W związku z odrzuceniem w rozstrzygnięciu nadzorczym argumentu gminy o braku wymogu opracowania bilansu, wymieniona analiza chłonności została uzupełniona o elementy wymagane w bilansie, przede wszystkim poprzez wskazanie terenów o wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, które mogłyby być, bez dodatkowych nakładów finansowych ze strony Gminy, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniowo usługową, a nie ujętych dotychczas ani w studium ani w żadnym z planów miejscowych.

Wojewoda Śląski nie zaakceptował wyjaśnień Wójta Gminy Konopiska, gdyż nie wynika z nich, czy procedowana była zmiana studium, zgodnie z uchwałą nr 438/LVI/2023 w sprawie przystąpienia do opracowania zmiany fragmentów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska, czy sporządzane było nowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak na to wskazuje analizowana uchwała nr 522/LXVIII/2024 w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska z dnia 26 marca 2024 r. 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. 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 stanowisko judykatury, co do egzekwowania tego wymogu w procedurze uchwalania studium. I tak w 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 przeznaczenia kolejnych terenów pod zabudowę.¹⁾

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 u.p.z.p. 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 przeznaczenia 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.*²⁾ 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.

Nie jest możliwy do zaakceptowania tekst *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska* (Załącznik nr 2 do uchwały), w którym zamieszczone na stronie 11 zestawienie *Ludności gminy w latach 1980 – 2023* jednoznacznie wskazuje na spadek liczby ludności od 2014 r. (w 2014 r. – 10750 osób, a w 2023 r. – 10574 osoby wg. danych z USC Gminy), z prognozą demograficzną opracowaną w 2007 r., która zakłada wzrost liczby mieszkańców do roku 2020 do około 3300 – 3500 osób. (Studium s.12). W konsekwencji zakładanego wzrostu liczby mieszkańców, ustalono w *studium*, że; *dla wzrastającej liczby mieszkańców zachodzi potrzeba wybudowania nowych mieszkań w ilości 180 -250 głównie w Konopiskach.* (Studium s. 12). Wewnętrzna niespójność tekstu *studium* a jednocześnie brak bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę – sporządzonego zgodnie z art. 10 ust. 5,6,7 *upzp.* jest istotnym naruszeniem prawa. Nie można bowiem uznać za taki – dołączony do dokumentacji prac planistycznych, *Bilans terenów budowlanych w Gminie Konopiska*, opracowany w marcu 2024 r., gdyż zawiera on jedynie analizę chłonności terenów budowlanych. Również wskazane tam *Tereny o wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej nieujęte w planach ani w studium uwarunkowań* niezgodne są z poglądem wypracowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, że są to obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna, zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych. Wskazane w opracowaniu tereny nie są zurbanizowane, mają charakter zabudowy ekstensywnej lub nie są w ogóle zabudowane. Tak więc uznanie ich za tereny o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej jest przeciwne do intencji ustawodawcy, gdyż było nią powstrzymanie suburbanizacji i dążenie do zwartości zabudowy.

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. Należy uznać, że uchwała Rady Gminy Konopiska Nr 522/LXVIII/2024 z dnia 26 marca 2024 r. w *sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Konopiska*, narusza

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

²⁾ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2022 r. II OSK627/20.

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 wierzytelny odpis pełnomocnictwa.