



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.67.2023

Katowice, dnia 11 grudnia 2023 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 59.453.2023 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Krzepice, zmiana nr 1 - obszar rozwoju zabudowy produkcyjnej w mieście Krzepice*”.

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.

Na wstępie należy zaznaczyć, że obowiązujące aktualnie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierają regulacji dotyczących studium - zarówno co do jego treści jak i sposobu uchwalania. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023, poz. 1688) uchyliła bowiem art. 9 - 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zmiana ta weszła w życie w dniu 24 września 2023 roku. Niemniej jednak, na mocy art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej - dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

Z kolei na mocy art. 65 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, albo ich zmian - stosuje się przepisy ustawy o planowaniu w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli:

- 1) przed dniem wejścia w życie niniejszej zmiany wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian;
- 2) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub
- 3) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz. U. z 2018 r. poz. 1235) lub działalności, o której

mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2023 r. poz. 633).

W dniu 7 listopada 2023 r. Rada Miejska w Krzepicach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Krzepice, zmiana nr 1 - obszar rozwoju zabudowy produkcyjnej w mieście Krzepice*”. Uchwała ta została podjęta w wyniku procedury planistycznej, w której wystąpiono o opinie i uzgodnienia dotyczące projektu studium przed dniem 24 września 2023 r., ma więc zastosowanie art. 65 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy o zmianie. W związku z tym, w dalszej części uzasadnienia przywołano przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 9 listopada 2023 r. Rada Miejska w Krzepicach przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 59.453.2023, a w dniu 14 listopada 2023 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 7 grudnia 2023 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 uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Poprzez uchwalenie studium (lub jego zmiany), organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się w szczególności - uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę - kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (lit a) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym - tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (lit. b). Zgodnie z art. 10 ust. 5 pkt 1, 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym maksymalne zapotrzebowanie na nową zabudowę formułuje się na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, zaś chłonność szacuje się na podstawie położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej i kolejno położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt 2. Co istotne odbywa się to w podziale na funkcje zabudowy. Tymczasem, w uchwale, w rozdziale 1.3a Bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę - brak określenia maksymalnego zapotrzebowania na nową zabudowę oraz oszacowania chłonności. Nie jest zatem możliwe stwierdzenie, czy lokalizacja nowych terenów zabudowy produkcyjnej i usługowej jest możliwa.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina wskazuje, że przedmiotowy dokument jest zmianą już obowiązującego studium, uchwalonego na podstawie przepisów, które obowiązywały w dniu uchwalenia, a które nie wymagały zbadania potrzeb i możliwości rozwoju gminy, w tym m. in. wykonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Z art. 9 ust. 3a ustawy o planowaniu należy wywieść, że niezbędne jest dokonanie, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne. Dotychczasowe studium nie miało sporządzonych analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, prognozy demograficznej, zbadanej

możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy oraz bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Dlatego w związku z przepisem art. 9 ust. 3a przedmiotowej *ustawy* nie ma podstaw do uzupełnienia studium w tym zakresie, ponieważ nie ma treści, która przestała być aktualna. W wyjaśnieniach Gmina powołała się także na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego sygn. akt II OSK 2908/16.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia gminy, jednak ich nie podziela. Zdaniem organu nadzoru, w przypadku gdy zmiana studium dotyczy wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzenie bilansu terenów jest obowiązkowe, nawet jeżeli przy uchwalaniu studium nie był on wymagany. Co istotne, stosownie do art. 27 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalone. Przepis ten odnosi się do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy. Brak bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d *ustawy o planowaniu*, którego zasady przeprowadzania określono w art. 10 ust. 5 tej *ustawy*, ma bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanej *zmiany studium*, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu, bądź w nieprzeznaczeniu określonych terenów na cele nowej zabudowy, co należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 *ustawy o planowaniu* (por. wyrok WSA w Opolu z 1.03.2018 r., II SA/Op 51/18, LEX nr 2462651).

2. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a *ustawy o planowaniu*, w studium określa się w szczególności - uwzględniając bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę - kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego. Z kolei, na podstawie § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2021 r., 2405) ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem w studium - rozdziale 2.1 *Ogólne zasady określania kierunków zagospodarowania przestrzennego* - dopuszczono ustalenie w nowym planie miejscowym przeznaczenia terenu tożsamego z przeznaczeniem w planie miejscowym obowiązującym do tej pory.

Zawarte w uchwale Rady Miejskiej w Krzepicach ww. postanowienie jest sprzeczne z ideą planowania przestrzennego, wynikającą przede wszystkim z art. 1 ust. 3, art. 9 ust. 1 i ust. 4, art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 14 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Po pierwsze ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Biorąc te wszystkie aspekty pod uwagę, gmina wyznacza w studium kierunki jej rozwoju. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządza się bowiem w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Kierunki zagospodarowania wyznaczone w studium powinny wynikać z uwarunkowań jakie występują na terenie danej gminy. Dopiero w następnej kolejności wyznaczone kierunki determinują przeznaczenie terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, gdyż ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Jednocześnie, podkreślić należy, że zgodnie z art. 35 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, tereny których przeznaczenie plan miejscowy zmienia mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba, że

w planie ustalono inny sposób ich dotychczasowego zagospodarowania. Nie ma zatem potrzeby, dla zachowania dotychczasowego legalnego zagospodarowania danego terenu, sprzecznego z ustaleniami studium, wprowadzać zapisów planu naruszających ustalenia studium. Art. 9 ust. 4 *ustawy o planowaniu* wskazuje bowiem, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

W odniesieniu do tego zarzutu Gmina wskazała, że dotyczy on rozstrzygnięć merytorycznych, które są niezbędne dla zachowania braku sprzeczności treści studium z przyszłym planem miejscowym, zachowując zasadę generalną z art. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Wskazano w szczególności, że z art. 9 ust. 1 *ustawy o planowaniu* wynika, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego. Przeznaczenie wynika z treści planu miejscowego (art. 14 ust. 1), który jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8).

Zdaniem organu nadzoru prawidłowym działaniem, w trakcie procedury planistycznej, jest dokładne przeanalizowanie konkretnych przypadków, w których może zachodzić niezgodność pomiędzy studium a obowiązującym planem miejscowym oraz ustalenie ich przyczyn. Jednak zastosowanie w studium, kwestionowanych zapisów ma charakter ogólny i nie ogranicza się jedynie do pojedynczych przypadków. Studium mimo iż nie stanowi aktu prawa miejscowego, jest podstawowym dokumentem określającym politykę przestrzenną gminy - nadrzędnym w stosunku do planów miejscowych, co wyrażone jest również w art. 20 ust. 1 *ustawy o planowaniu* - rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Nie można więc odwracać tej zasady, uznając za zgodne ze studium to, co jest zgodne z planem miejscowym. Objęte rozstrzygnięciem nadzorczym przepisy studium naruszają zarówno treść art. 9, jak i art. 10 ust. 1 pkt 1 oraz 10 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Z przepisów tych wynika bowiem, że to z treści studium powinny wynikać ustalenia dotyczące m.in. kwestii wymienionych w art. 10 ust. 2 *ustawy*, którymi związany jest organ uchwałodawczy gminy przy uchwalaniu planu. Ustalenia te powinny być przy tym na tyle czytelne i konkretne, aby można przyjąć, że to w studium, a nie dopiero w planie miejscowym, zgodnie z art. 9 ust. 1, określono politykę przestrzenną gminy, w tym m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Treść studium, która wymogu tego nie spełnia niewątpliwie narusza zasadę wynikającą z art. 9 ust. 4 w zw. z ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 i art. 10 ust. 1 *ustawy o planowaniu*.

3. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w studium określa się w szczególności, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Z kolei § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi, że ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów określają w szczególności minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazują tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierają wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. Dla nowo wyznaczonej strefy IIIa - tereny rozwoju zabudowy wielofunkcyjnej i produkcyjnej (*rozdział 2.2 Strefy polityki przestrzennej*) - nie ustalono jednak żadnych wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Gmina ponownie poinformowała, że przedmiotowy dokument jest zmianą obowiązującego studium, w którym przyjęto określoną zasadę zapisu ustaleń. Kierunki i wskaźniki w strefie IIIa - tereny rozwoju zabudowy wielofunkcyjnej i produkcyjnej są zapisane w sposób podobny jak dotychczasowe ustalenia dla

strefy III. Przyjęcie podobnego sposobu zapisu i zakresu ustaleń powoduje, że dokument jest spójny i nie wprowadza zbędnego i krzywdzącego zróżnicowania, które wynika wyłącznie z różnej daty powstania ustaleń.

Nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami Gminy, ponieważ w wyniku braku określenia wskaźników i parametrów doprowadzono do naruszenia przywołanego wyżej art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b *ustawy o planowaniu* oraz § 5 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Nie ma wątpliwości, że parametry i wskaźniki urbanistyczne są elementami niezbędnymi, istotnymi i koniecznymi do określenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a ich brak stanowi istotne naruszenie prawa.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Krzepicach Nr 59.453.2023 z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia zmiany „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Krzepice, zmiana nr 1 - obszar rozwoju zabudowy produkcyjnej w mieście Krzepice*”, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczymi 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 Miejskiej w Krzepicach rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Z up. Wojewody Śląskiego

Bożena Goldamer-Kapała
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Miejska w Krzepicach

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.