



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.),

### stwierdzam nieważność

uchwały nr 240/XXXV/2017 Rady Gminy Miedźno z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miedźno.

### Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2017 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę nr 240/XXXV/2017 w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miedźno.

Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp), w dniu 28 listopada 2017 r., Wójt Gminy Miedźno przekazał organowi nadzoru, celem oceny jej zgodności z prawem, uchwałę nr 240/XXXV/2017, a w dniu 15 grudnia 2017 r. przekazał dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia przedmiotowej zmiany studium.

W dniu 22 grudnia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy Organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2010 r., Nr 130, poz. 871), zgodnie z którym do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub zmian studium, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W ocenie legalności podjętej uchwały nie uwzględniono więc zmiany ustawy wynikającej z przywołanych przepisów.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego składa się z dwóch części: informacyjnej, zwaną uwarunkowaniami, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego zagospodarowania obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej kierunkami, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 upzp w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, a następnie w myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 upzp w studium określa się w szczególności, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę (o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d upzp), kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy są ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. Powyższe założenia pozwalają uszeregować ustawową materię studium m.in. w zbiorze zagadnień uwarunkowań – faktycznych i prawnych (dotychczasowego, istniejącego

przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu), a także kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (analizy zagadnień składających się na kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy – określone w art. 10 ust. 2 pkt 1-10, 14, 16 upzp), wskazując, że w zakresie wytycznych do planowania miejscowego, studium zawiera różne kategorie ustaleń, w tym podstawowych w postaci kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Natomiast Rada Gminy Miedźno przyjęła analizowaną uchwałę, w której na załączniku nr 2, stanowiącym rysunek studium pt. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* w legendzie, a następnie na rysunku do niej wyszczególniono zamiast kierunków zagospodarowania przestrzennego (przeznaczenia terenów) – *użytkowanie terenu*. Nie został wypełniony podstawowy cel studium – określenie kierunków zagospodarowania przestrzennego poprzez określenie przeznaczeń terenów wyodrębnionych w granicach administracyjnych gminy. Przywołane *użytkowanie terenu* jest jednoznacznie powiązane ze stanem istniejącym. Możliwa jest zatem do postawienia teza, że Rada Gminy chciała takim nazewnictwem utrzymać jako przyszłościowy kierunek rozwoju gminy – stan istniejący. Jednakże dokonując porównania planszy prezentującej *Uwarunkowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego* z planszą przedstawiającą *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* pod kątem wyodrębnionych terenów w ramach użytkowania terenu nie ma zgodności pomiędzy tymi planszami w kontekście terenów wyodrębnionych w legendzie jako *użytkowanie terenów*. Na planszy *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, na przykład obszarów przeznaczonych pod zabudowę jest znacznie więcej niż to wynika z planszy *Uwarunkowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego*. Powyższe jest sprzeczne z wyżej opisanym przepisem art. 10 ust. 2 pkt 1 upzp, gdzie mowa o ustaleniu kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Ponadto należy wskazać, że stosownie do przepisu § 4 ust. 1 Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. nr 118, poz. 1233 – zwane dalej: *rozporządzeniem*), uwarunkowania przedstawia się w formie tekstowej i graficznej. Na rysunku studium określa się natomiast kierunki zagospodarowania przestrzennego, a nie *użytkowanie terenu*. Brak jest zatem potrzeby, aby jednocześnie i na rysunku uwarunkowań jak i na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego przedstawiać istniejącą sytuację przestrzenną w gminie. Rysunek obrazujący kierunki zagospodarowania przestrzennego ma wskazywać docelową politykę przestrzenną gminy, a nie sankcjonować stan istniejący.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a upzp *należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich „ogólnikowość” i „hasłowość” nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2002 r. – sygn. akt II SA/Kr 608/02; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

2. Stosownie do przepisu art. 9 ust. 1 i ust. 2 upzp, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, sporządza się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zawierające część tekstową i graficzną. Wymagany zakres studium określają natomiast regulacje zawarte w art. 10 upzp, przy czym art. 10 ust. 2 pkt 1 upzp wskazuje, że w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Przepis § 4 ust. 1 *rozporządzenia* dookreśla, że studium powinno zawierać:

- część określającą uwarunkowania w formie tekstowej i graficznej,
- część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy,
- rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy.

Wskazane przepisy wyraźnie podkreślają rangę ustaleń graficznych studium. Dodatkowo przepisem § 7 pkt 1 lit. d *rozporządzenia* ustawodawca zastrzegł, że obszary, o których mowa w art. 10 ust. 2 upzp, w tym obszary obrazujące kierunki zagospodarowania przestrzennego, powinny mieć na rysunku studium

wydzielone granice, a także powinny zostać opisane symbolem literowym i numerem wyróżniającym je spośród innych terenów.

Po analizie części tekstowej studium, jak również jego rysunku, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, że uchwalając studium naruszono wskazane wyżej przepisy.

W tekście studium, w ramach *Kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych z zabudowy* w pkt 2.1. *Wytyczne określania wymagań dotyczących parametrów i wskaźników urbanistycznych w planach miejscowych* oraz w ramach pkt 10 *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej* wyszczególniono tereny, prawdopodobnie w ramach wskazanych w legendzie *użytkowanie terenu*, dla których określono zasady zagospodarowania.

Na załączniku nr 2 do uchwały nr 240/XXXV/2017, prezentującym kierunki zagospodarowania przestrzennego przedstawiono odpowiadające im dominujące sposoby zagospodarowania terenu, którym w większości przypisano odpowiadające ustaleniom tekstowym nazwy terenów. Jednocześnie na rysunku studium zastosowano oznaczenia graficzne odpowiadające w większości poszczególnym sposobom zagospodarowania, które zostały opisane w jego legendzie.

Jednak niektóre tereny (*tereny prowadzenia eksploatacji surowców mineralnych, tereny zieleni urządzonej, tereny trwałych użytków zielonych*), poza ustaleniami zawartymi w części tekstowej studium, nie zostały wyszczególnione zarówno w legendzie, jak i na rysunku *Kierunków zagospodarowania przestrzennego* (stanowiącym załącznik nr 2 do analizowanej uchwały). Ponadto w legendzie, jak i na rysunku wskazano granice terenu *szkółka leśna*, dla której nie ma ustaleń w części tekstowej studium. Porównując dalej nazwy terenów, dla których są ustalenia w części tekstowej, z nazwami terenów wyszczególnionymi w legendzie rysunku *Kierunków zagospodarowania przestrzennego* pojawiają się spore rozbieżności. I tak, w treści studium ustalono *teren zabudowy produkcyjnej*, podczas gdy na rysunku prawdopodobnie odpowiada on *terenowi obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług*. Następnie w części tekstowej studium jest mowa o *terenie z dominacją zbiorowisk łkowych*, podczas gdy na rysunku jest teren *łąki i pastwiska*. Kolejno, w tekście studium jest mowa o *terenach wód powierzchniowych*, podczas gdy takich nie ma na rysunku, ale są inne, kolejno wskazane jako oznaczenia w legendzie a następnie na rysunku: *zbiorniki, rzeka, cieki wodne*.

Powyższe powoduje, że nie jest możliwe **jednoznaczne** powiązanie części tekstowej z częścią graficzną, w zakresie ustaleń lub ich braku, co do poszczególnych terenów, jakie występują bądź nie, w granicach zmiany studium. Powyższe rażąco narusza przepisy art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 upzp, poprzez brak jednoznacznego określenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej i w przeznaczeniu terenów oraz zasad zagospodarowania tych terenów.

A zatem nie został wypełniony podstawowy cel realizacji studium, jakim jest wyznaczenie terenów o odpowiednich przeznaczeniach z ustaleniem dla nich zasad zagospodarowania.

3. W myśl art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 519) złoża kopalin podlegają ochronie. Tym samym granice chronionych na mocy ustawy *Prawo ochrony środowiska* złoża kopalin winny być również przedstawione na rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Na obowiązek ujawniania w dokumentach planistycznych złóż kopalin jednoznacznie wskazuje także art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2126 – zwanej dalej: pgg), zgodnie z którym udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Rada Gminy Miedźno w podjętej uchwale, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, częściowo ujawniła występujące w granicach administracyjnych gminy Miedźno udokumentowane złoża kopalin. Nie wymieniono jednak udokumentowanych złóż kruszywa naturalnego (piasek) Ostrowy B i Miedźno.

Tym samym, na mocy wymienionych przepisów art. 125 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, a także art. 95 pgg, organ gminy sporządzając badaną uchwałę winien był uwzględnić występujące złoża kopalin, niezależnie od tego czy są obecnie objęte koncesją na ich wydobywanie czy też nie.

Unormowanie prawne wynikające ze wskazanych przepisów nie rozgraniczają bowiem obowiązku ujawniania i przedstawiania granic jedynie złóż kopalin, dla których prowadzona jest działalność górnicza. Zobrazowanie granic złóż kopalin, a także ustalenie zasad zagospodarowania terenów, na których występują, ma bowiem na celu ochronę złóż, polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami.

4. Wody podziemne Głównych Zbiorników Wód Podziemnych podlegają ochronie prawnej na tych samych zasadach, co wszystkie wody podziemne, a obowiązki z tym związane w zakresie planowania przestrzennego posiadają samorządy lokalne, które powinny zapewnić ochronę środowisku naturalnemu, w tym również zbiornikom wód podziemnych. Natomiast analiza przebiegu granic Głównego Zbiornika Wód Podziemnych „Częstochowa (E)” (GZWP nr 326) przez teren opracowania wykazała, iż jej przebieg nie zgadza się ze stanem faktycznym. Powyższe zostało potwierdzone również w dokumentacji prac planistycznych w postanowieniu nr 749/OS/2014 z dnia 4 września 2014 r., w którym Marszałek Województwa Śląskiego wskazał, iż *weryfikacji i poprawy wymagają granice GZWP nr 326*. W dokumentacji prac planistycznych brak potwierdzenia poprawy zmiany granic na rysunku studium oraz ponownienia czynności w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian, tj. ponownienia opiniowania z właściwym organem administracji geologicznej w ramach przebiegu granic GZWP, jak i opisanych wcześniej udokumentowanych złóż kopalin. Stosownie do art. 28 ust. 1 upzp istotne naruszenie trybu sporządzania studium powoduje nieważność uchwały rady gminy. Natomiast w myśl art. 28 ust. 2 czynności, o których mowa w art. 11 ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium z przepisami prawnymi. Rada Gminy nie doprowadziła do zgodności wskazanych granic GZWP z jej rzeczywistym przebiegiem, nie uzyskała pozytywnej opinii, w związku z tym nastąpiło istotne naruszenie wyżej wskazanych przepisów prawa.

Należy ponadto zauważyć, że etap uzgadniania i opiniowania jest dość odległy (2014-2015) w stosunku do czasu ostatecznego przyjęcia uchwały w sprawie zmiany studium (2017), co znalazło swoje odzwierciedlenie we wskazanych uchybieniach i nieprawidłowościach.

5. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa wiąże organy gminy w zakresie planowania lokalnego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 upzp organ wykonawczy gminy ma obowiązek sporządzić projekt studium uwzględniając ustalenia planu wojewódzkiego. Postanowieniem nr 743/RR/2014 z dnia 4 września 2014 r. projekt zmiany studium otrzymał uzgodnienie. Jednak w dniu 29 sierpnia 2016 r. Sejmik Województwa Śląskiego przyjął uchwałą nr V/26/2/2016 Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego. W dokumentacji prac planistycznych brak ponownego uzgodnienia projektu studium z nowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego. Wszakże w części tekstowej jest przywołany nowy plan województwa, jednak uwzględnienie ustaleń planu województwa w studium gminnym nie następuje wyłącznie na podstawie uznania organu sporządzającego projekt studium, lecz odbywa się z udziałem zarządu województwa, który wyraża akceptację co do sposobu uwzględnienia ustaleń planu wojewódzkiego w studium gminnym. Brak ponownego uzgodnienia projektu studium z planem województwa narusza art. 28 upzp w związku z art. 9 ust. 2 i art. 11 pkt 6 upzp.

6. Stosownie do przepisu art. 10 ust. 5 pkt 2 i pkt 3 upzp ustawodawca zobligował gminę do oszacowania chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej w granicach jednostki osadniczej oraz oszacowania chłonności, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione wyżej.

Po analizie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miedźno, organ nadzoru stwierdził, że uchwalając wskazany dokument, rada gminy nie spełniła wyżej wskazanych warunków. Z treści studium wynika bowiem, że odniesiono się tylko do chłonności *terenów inwestycyjnych wskazanych w Studium z 1999 r.*, pominięto oszacowanie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno – przestrzennej, jak i innych obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę. Należy podkreślić, iż wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 upzp warunki dokonania bilansu są obligatoryjne i nie podlegają wybiórczemu stosowaniu.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w orzeczeniu z dnia 27 kwietnia 2017 r. – sygn. akt II SA/Łd 65/17, ustawodawca w sposób bezwzględnie wiążący organy uchwałodawcze określił obowiązki w zakresie sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Podkreślić przy tym

należy, że dokonując bilansu należy kolejno, a zatem nie w sposób wyrywkowy, lecz uporządkowany pod względem kolejności, podejmować nakazane ustawą czynności.

Tylko spełnienie łącznie wszystkich przesłanek, o których mowa w art. 10 ust. 5 upzp gwarantuje dokonanie w sposób właściwy bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. Pominięcie bowiem któregokolwiek z elementów wyszczególnionych we wskazanym przepisie, skutkuje brakiem możliwości prawidłowego wykonania kolejnych czynności.

W omawianej sytuacji nie został spełniony warunek wynikający z art. 10 ust. 5 pkt 4 upzp, zgodnie z którym porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę z sumą powierzchni użytkowej nowej zabudowy możliwej do lokalizacji na terenach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i na terenach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę położonych poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Brak takiej analizy porównawczej skutkuje zaś niemożnością wyciągnięcia wniosków wynikających z art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a i lit. b upzp, tj. niemożnością jednoznacznego określenia, czy przy uwzględnieniu maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p., bilans terenu może być uzupełniony nową zabudową na terenach poza obszarami, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 2 i 3 u.p.z.p., lub czy nie należy już przewidywać lokalizacji nowej zabudowy poza tymi obszarami. Tym samym nie ma potwierdzenia co do zasadności wyznaczonych zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów w zakresie możliwości lokalizacji nowej zabudowy.

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.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 u.p.z.p. jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania studium dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały nr 240/XXXV/2017 Rady Gminy Miedźno z dnia 21 listopada 2017 r. w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miedźno.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały – wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia Radzie Gminy Miedźno rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**

Otrzymują:

Rada Gminy Miedźno