



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.75.2019

Katowice, dnia 4 listopada 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/86/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lelów.

Uzasadnienie

W dniu 26 września 2019 r. Rada Gminy Lelów podjęła uchwałę w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lelów. Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w dniu 2 października 2019 r. Wójt Gminy Lelów przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr XI/86/2019 wraz z dokumentacją prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, celem zbadania jej zgodności z prawem.

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 17 października 2019 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały, o czym zawiadomił Radę Gminy Lelów. W zawiadomieniu przedstawiono następujące zarzuty:

- brak wyznaczenia w treści studium wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, co stanowi naruszenie art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm.);
- brak powiązania części tekstowej studium z rysunkiem kierunków studium - oznaczenia graficzne na rysunku studium nie zapewniają czytelności regulacji zawartych w tym dokumencie, w tym czytelności mapy, na której jest on sporządzony, co stanowi naruszenie § 7 pkt 3 i 5 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

W odpowiedzi na zawiadomienie, pismem z dnia 25 października 2019 r., Wójt Gminy Lelów wyjaśnił, że wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów zawarte zostały na stronie 37 studium, gdzie zamieszczono zapis o treści:

Wskaźniki (powierzchnia i intensywność zabudowy, udział terenu biologicznie czynnego, parametry budynków i geometrię dachów) dla nowych terenów należy określić jak już obowiązujące w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na terenach sąsiadujących.

Wskazał również, że taki zapis wynika z faktu pokrycia niemal całego terenu gminy obowiązującym planem miejscowym, a nowe tereny zabudowy mieszkaniowo-zagrodowo-usługowej to kilkanaście do dwadzieścia kilka działek sąsiadujących z terenami ujętymi w planie. Dla części terenów zabudowy przemysłowo usługowej ograniczono wysokość zabudowy do 10-12 m, a tereny zabudowy letniskowej pozostawiono bez zmian w *stosunku do obowiązującego planu*.

Odnosząc się do zarzutu braku powiązania części tekstowej studium z rysunkiem kierunków studium wskazał, że dla zapewnienia czytelności rysunku planu zrezygnowano z odrębnego oznaczenia terenów usług stopnia podstawowego – tak lokalnych jak ogólnogminnych – i włączono je do terenów zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Wyjaśnił również, że zawarte w studium sformułowanie: *Na glebach klas II-III zabudowę należy ograniczyć do zagrodowej lub całkowicie wykluczyć* dotyczy terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej i mieszkaniowo-zagrodowo-usługowej. Kolory i oznaczenia graficzne odróżniają się w sposób nie budzący wątpliwości. Podkreślił również, że podstawową wersją rysunku jest wersja elektroniczna a nie papierowa.

Dokonując oceny zgodności przedłożonej uchwały z przepisami prawa organ nadzoru ustalił co następuje.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b cyt. ustawy o planowaniu, w studium określa się w szczególności uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. W treści studium rada gminy dokonuje więc podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W szczególności określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit a ustawy), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit b ustawy) oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy), a także kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej (art. 10 ust. 2 pkt 10). Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych. (por. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., sygn. akt II SA 106/00). Ze wskazanych regulacji wynika, że parametry i wskaźniki urbanistyczne są elementem obligatoryjnym projektu studium.

Przepisy art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu znajdują uszczegółowienie w § 6 pkt 2 cyt. rozporządzenia, na mocy którego **ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.**

W kontrolowanym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lelów, w części dotyczącej kierunków zagospodarowania gminy, Rada nie odniosła się do wszystkich elementów przedmiotowo istotnych, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie określiła bowiem wskaźników zagospodarowania i użytkowania dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, za wyjątkiem wskazania ograniczenia wysokości zabudowy dla terenów zabudowy przemysłowo usługowej. W ocenie organu nadzoru, z uwagi na fakt, że kwestia określenia wskaźników zagospodarowania terenu należy do ustaleń o charakterze wiążącym przy planowaniu miejscowym, postanowienia regulujące tę materię powinny zostać zawarte w studium. Tymczasem przedmiotowe studium, poza wskazanym wyjątkiem, ustaleń takich nie zawiera. Nie zostały określone w żaden sposób ani minimalne, ani maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne.

Należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 10 ustawy, elementy studium należy odnosić do konkretnych okoliczności faktycznych. Nie zawsze zatem istnieje konieczność ich regulacji. W przedmiotowym studium, pomimo występowania obszarów pod przeznaczonych zabudowę oraz rolnych i leśnych, w części dotyczącej kierunków zagospodarowania gminy, Rada nie odniosła się do wszystkich elementów przedmiotowo istotnych, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, gdyż oprócz wskaźników zagospodarowania i użytkowania dla terenów przeznaczonych pod zabudowę nie określiła również obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz zasad kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Studium zawiera co prawda rozdział zatytułowany *Rolnicza przestrzeń produkcyjna*, jednakże nie można ustaleń zawartych w tym rozdziale w żaden sposób powiązać z konkretnymi terenami, te bowiem na rysunku kierunków zostały ukryte pod różnymi przeznaczeniami. Jedyne konkretne przepisy dotyczące ograniczenia zabudowy na terenach rolnych, jak wynika z przedłożonych wyjaśnień, jest regulacją dla terenów o kierunku rozwoju zabudowy mieszkaniowo-usługowej i mieszkaniowo-zagrodowo-usługowej.

Rada Gminy Lelów naruszyła zatem zasady sporządzania studium wynikające z art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez nieokreślenie dla terenów przeznaczonych pod zabudowę parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Konsekwencje prawne unormowań zawartych w studium mają bezpośrednie przełożenie na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Obowiązkiem rady jest określenie w uchwale o studium wartości minimalnych i maksymalnych parametrów normatywnych. Tymczasem, o czym była mowa wcześniej, kwestia ta została, w kontrolowanej uchwale całkowicie pominięta.

Co prawda zapisy studium posiadają mniejszy stopień precyzyjności i uszczegółowiane czy konkretyzowane są one dopiero na zasadniczym etapie postępowania planistycznego tj. przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednak ustawodawca nie pozostawił radzie całkowitej swobody w decydowaniu, które wskaźniki i w jakim zakresie należy uwzględnić, a jakie można pominąć. Unormowania zawarte w art. 10 ust. 2 ustawy czy § 6 ust. 2 rozporządzenia nie pozostawiają wątpliwości, że skoro ustawodawca wskazał, że "w studium określa się w szczególności", czy też podał, że zapisy "powinny zawierać" mowa jest o elementach niezbędnych, istotnych i koniecznych do określenia. Jeżeli więc okoliczności faktyczne (uwarunkowania) występują w konsekwencji muszą za tym iść stosowne regulacje. Przepis § 6 rozporządzenia wskazuje, że ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium: *ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.*

Z przedłożonych wyjaśnień wynika, że celem Gminy było utrzymanie rozwiązań, które obowiązują w istniejącym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nie jest jednak do zaakceptowania sytuacja, gdzie ewentualne cele prowadzą do takiego zredagowania zapisów studium, które nie wyczerpują minimalnych treści zakreślonych przepisami prawa. Odnosząc się do złożonych przez Wójta wyjaśnień podkreślić należy, że 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 i zagospodarowaniu przestrzennym – 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. Celem uchwalenia studium jest przede wszystkim określenie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów o czym stanowi art. 10 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Opracowywanie planów miejscowych jest kolejnym etapem służącym określeniu polityki przestrzennej gminy, mającym na celu uszczegółowienie określonych już kierunków i stworzenie konkretnych przepisów prawa miejscowego w granicach opracowania planu. Nie może więc być mowy o dopuszczeniu możliwości określenia parametrów i wskaźników dla nowej zabudowy kierując się już obowiązującymi w miejscowym planie „na terenach sąsiadujących”.

Ponadto na gruncie niniejszej sprawy należy podnieść zarzut naruszenia z § 7 pkt 3 i 5 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających **jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium.** Oznaczenia graficzne na rysunku projektu studium należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający jego czytelność, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony. W objaśnieniach do rysunku studium (legenda w załączniku nr 3 do uchwały) oznaczeniom

niejednoznacznie przypisano symbole graficzne. I tak w szczególności niejednoznacznie został przypisany symbol graficzny dla terenów gruntów rolnych z możliwością zabudowy zagrodowej oraz gruntów rolnych z *możliwością lokalizacji urządzeń do prod. energii o mocy > 100 KW*, skutkujący tym, że można interpretować zastosowaną grafikę w dwojaki sposób:

- na gruntach rolnych z *możliwością lokalizacji urządzeń do prod. energii o mocy > 100 KW* nie można lokalizować zabudowy zagrodowej, oraz
- na gruntach tych zabudowa zagrodowa jest dopuszczona.

Poważnym problemem jest również zastosowana kolorystyka – nie wszystkie kolory na rysunku planu odpowiadają kolorom opisanym legendzie – zastosowano kolor jaskrawo żółty, któremu mogą odpowiadać co najmniej dwa inne kolory z różnym kierunkiem rozwoju. Brak oznaczeń literowo-cyfrowych nie ułatwia interpretacji tego rysunku.

Nie ma tu znaczenia podniesiony przez Wójta argument o wersji elektronicznej rysunku jako jego wersji „podstawowej” – Wojewoda Śląski otrzymał bowiem Studium gminy (w tym załączniki graficzne) w wersji elektronicznej.

Przy ocenie zgodności tekstu z rysunkiem nie można z kolei pominąć faktu zastosowania różnych nazw dla określenia kierunków rozwoju. W tekście studium – Rozdział IV. Kierunki zagospodarowania przestrzennego opisano tereny o następujących kierunkach rozwoju:

- *Zabudowa mieszkaniowa i zagrodowa*
- *Usługi i administracja*
- *Zieleń zorganizowana*
- *Cmentarze*
- *Obszary różnorodnej działalności gospodarczej*
- *Sport, rekreacja*
- *Komunikacja i infrastruktura techniczna*
- *Rolnicza przestrzeń produkcyjna*
- *Gospodarka rybacka*
- *Lasy*

Rysunek zawiera z kolei oznaczenia *podstawowych funkcji terenów*, które nie zostały opisane w tekście studium. Są to w szczególności:

- *Zabudowa letniskowa*
- *Wyodrębnione usługi*
- *Grunty rolne klasy bonit. III i wyższych*
- *Grunty rolne na glebach pochodzenia organicznego*
- *Grunty rolne z możliwością zabudowy zagrodowej*
- *Grunty rolne z możliwością lokalizacji urządzeń do prod. energii o mocy > 100 KW*
- *Grunty rolne z możliwością zalesienia*
- *Pozostałe grunty rolne*
- *Sady enklawy leśne w terenach rolnych*
- *Tereny planowanych zalesień*

Nie określono więc dla tych terenów wskaźników urbanistycznych, nie zdecydowano, które z nich są wyłączone z możliwości zabudowy, które wymagają zmiany przeznaczenia z rolniczego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne.

Opisane w tekście studium kierunki rozwoju wcale nie przystają do tych wyznaczonych na rysunku. Wydawać by się mogło, że w ramach opisanych w tekście *usług i administracji* zawarta zostanie regulacja opisanych na rysunku *wyodrębnionych usług*. Nic bardziej mylnego – na stronie 38 w ustępie zatytułowanym *Usługi i administracja* czytamy:

*Usługi związane z obsługą mieszkańców gminy, w tym inwestycje celu publicznego – obiekty oświaty, ochrony zdrowia, kultury, administracji – przewidziane są w granicach terenów **określonych w niniejszym studium jako tereny zabudowy mieszkaniowozagrodowo-usługowej i mieszkaniowo-usługowej**. W tych granicach będą również lokalizowane nowe obiekty usług podstawowych. Jedynym terenem wyodrębnionych usług – o charakterze ponadlokalnym – jest ośrodek wychowawczy w Bogumilku.*

Nie zakłada się powstania innych obiektów o znaczeniu ponadlokalnym, wymagających wyznaczenia odrębnych terenów ani obiektów handlowych o powierzchni ponad 2000 m².

A zatem opisane usługi administracji należy łączyć zabudową mieszkaniową, zagrodową i usługową. Jeszcze trudniej ustalić jakie kierunki gmina wyznaczyła na terenach rolnych. W tekście studium na stronie 41 w kierunkach rozwoju *Rolniczej przestrzeni produkcyjnej* ustalono:

Wprowadza się ochronę rolniczej przestrzeni produkcyjnej poprzez zakaz, z określonymi wyjątkami, wprowadzania zainwestowania na terenie użytków rolnych.(...)

Trudno przełożyć zawarte w tym rozdziale ustalenia na wyznaczone na rysunku kierunki rozwoju, zwłaszcza, że grunty rolne klasy bonit. III i wyższych znajdują się w rozdziale dotyczącym zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Nie ustalono żadnych kierunków rozwoju dla wskazanych powyżej, co najmniej siedmiu, rodzajów terenów o charakterze rolniczym.

Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy. Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08). Ustalenie zgodności sporządzonego w przyszłości planu miejscowego na podstawie zapisów kwestionowanego studium nie byłoby możliwe.

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 gminy w całości lub w części. Istotne naruszenie zasad sporządzania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lelów, przyjętego uchwałą Nr XI/86/2019 Rady Gminy Lelów z dnia 26 września 2019 r. obligowało Wojewodę Śląskiego do wydanie niniejszego rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Bożena Goldamer-Kapała
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:
Rada Gminy Lelów