



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.742.28.2020

Katowice, dnia 5 października 2020 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 194/XXXVI/20 Rady Gminy Janów z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów.

Uzasadnienie

Dnia 31 sierpnia 2020 r. Rada Gminy Janów podjęła uchwałę Nr 194/XXXVI/20 w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów.

Stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. 2020 r., poz. 293, zwanej dalej *upzp*), Wójt Gminy Janów, w dniu 04 września 2020 r., przekazał Wojewodzie Śląskiemu tę uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem.

Dnia 21 września 2020 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Gminy Świerklaniec, informując jednocześnie o możliwości złożenia wyjaśnień. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazano na:

- wyznaczenie, na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową, oznaczonych symbolami: MN, MM ML jako obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolnicze i nieleśne, mimo że z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wynika, iż maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową i usługową (w podziale na funkcje zabudowy) nie przekracza łącznej chłonności obszarów obliczonej zgodnie z art. 10 ust.5 pkt 4 *upzp*. Ustaleniami takimi naruszono art. 10 ust.5 pkt 4 lit. a *upzp*, a także § 7 pkt 3 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. (t. j. Dz. U. z 2004 r., poz.1233) zwanego dalej *rozporządzeniem*;

- brak wskazania na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego, mimo ustaleń dokonanych w tekście studium – w rozdziale *XV.1 Polityka ochrony przyrody i krajobrazu*, korytarzy

ekologicznych – migracji ssaków drapieżnych i kopytnych, czym naruszono § 7 pkt 3 *rozporządzenia*;

- wskazaniu – w rozdziale *XV.2 Zasady ochrony stanowisk archeologicznych*, 27 takich stanowisk, pomimo że w uwarunkowaniach studium (tabela 24 na stronach 74 – 75) oraz na rysunku studium, wyznaczono 32 stanowiska archeologiczne, czym naruszono § 7 pkt 3 *rozporządzenia*. Ponadto ustalono, że prace inwestycyjne wiążące się z usunięciem wierzchniej warstwy gleby mają być prowadzone pod nadzorem konserwatorskim, co jest sprzeczne z regulacjami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 282 ze zm.).

Wójt Gminy Janów, w piśmie z dnia 24 września 2020 r., odniósł się do zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wyjaśnił w nim, że w zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów, przyjętym 31 sierpnia 2020 r., „... nie wyznaczono „nowej zabudowy” mieszkaniowej ani usługowej, a jedynie [...] część terenów zaprojektowanych w poprzednio obowiązującym studium przeniesiono. Wielkość terenów budowlanych wskazanych pod zabudowę mieszkaniową i usługową, z uwzględnieniem terenów przeniesionych, nie przekracza wielkości terenów wskazanych pod te funkcje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów, przyjętym uchwałą nr 46/X/03 Rady Gminy Janów z dnia 10 lipca 2003 r.” Wójt wskazał również, że gmina Janów posiada zdolność finansowania przyszłych zamierzeń inwestycyjnych.

Odnosnie braku wskazania na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego korytarzy ekologicznych, Wójt wyjaśnił, że były one uwzględniane podczas wskazywania kierunków zagospodarowania przestrzennego, i że są one chronione przed zabudową i antropopresją przez tereny lasów, zalesień i zieleni nieurządzonej. Opisanie tych terenów w tekście kierunków, oraz ich wskazanie na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi o spójności rysunku z tekstem. Natomiast wskazanie korytarzy ekologicznych w rysunku uwarunkowań i w tekście studium oraz ich uwzględnienie w zasięgu poszczególnych terenów sprawia, że „...nie ma potrzeby aby korytarze ekologiczne wskazywać ponownie na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego”.

Co do błędnego wskazania liczby stanowisk archeologicznych, Wójt Gminy Janów wyjaśnił, że jest to omyłka pisarska, która nie wpływa na korzystanie ze studium i nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Z kolei zapis nakładający obowiązek prowadzenia prac inwestycyjnych, polegających na usunięciu wierzchniej warstwy gleby pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskim, „...jest jedynie ogólnym wskazaniem, mającym na celu zwrócenie uwagi na obowiązujące obostrzenia dotyczące prowadzenia inwestycji na obszarach stanowisk archeologicznych.”

Organ nadzoru nie zaakceptował złożonych Przez Wójta wyjaśnień dotyczących wskazanych naruszeń prawa, gdyż w trakcie prowadzonego postępowania stwierdził, że badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. W trakcie sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, opracowana została „Analiza potrzeb i możliwości Gminy Janów”, która objęła analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, w tym prognozy demograficzne. W jej ramach sporządzono również bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz przeanalizowano możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych oraz infrastruktury technicznej i społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy. Synteza tych analiz zamieszczona została w studium – w tekście kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wynika z niej jednoznacznie, że maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową wynosi 79 957,5 m², a łączna chłonność obszarów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (obliczona zgodnie z art. 10 ust.5 pkt 2 i 3 *upzp*) wynosi 224 394,6m². Porównanie maksymalnego w skali gminy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową z sumą chłonności obszarów o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej i obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową, daje ujemny wynik wynoszący minus 144 437 m². Tym samym – zgodnie z normą zawartą w art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a, w studium nie powinno się wskazać nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową poza terenami o takim przeznaczeniu, wyznaczonymi w planach miejscowych oraz poza terenami o w pełni wykształconej, zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. W przywołanej wyżej „Analizie potrzeb i możliwości Gminy Janów” taka konkluzja została zawarta. Wskazano, że dogęszczenie – zabudowanie wolnych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i usługową w planach miejscowych i na obszarach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, „...w **znacznym stopniu przekracza maksymalne zapotrzebowanie.**” (s.32) Zdanie to zawarto również w tekście studium na 115 stronie. Jednak wbrew wynikom bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, zawartych w tekście studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów, na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego tego studium, wskazano nowe tereny o kierunku zagospodarowania pod zabudowę mieszkaniową, oznaczone symbolami MN (tereny zabudowy jednorodzinnej), MM (tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej), ML (tereny zabudowy rekreacji indywidualnej). Tereny takie wskazano, poza obszarami o wykształconej i zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz poza terenami wyznaczonymi w obowiązujących planach miejscowych, w następujących miejscowościach: w Wodzącej – tereny MM, w Żurawiu – tereny MM, w Lipniku – tereny ML, w Zagórzcu – tereny MM, w Lusławicach – tereny MM, w Okrągliku – tereny MM, w Czepurce – tereny MM, w Skowronkowie – tereny MM, w Pabianicach – tereny MM, w Piasku – tereny MN, w Apolonce – tereny MM, w Bystrzanowicach, Sokolim Polu, Teodorowie i Lgoczance – tereny MM, MN, w Hucisku – tereny MM, w Siedlcu – tereny MM, ML. I pomimo, że ustalenia zmienianego studium nie są wiążące przy sporządzaniu nowego studium, a także wbrew wyjaśnieniom Wójta w tym zakresie, kierunek zagospodarowania wskazanych wyżej terenów – w studium z 2003 r., był inny niż pod budownictwo mieszkaniowe – głównie jako rolne i leśne. Tym samym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą Rady Gminy Janów w dniu 31 sierpnia 2020 r., (w jego części graficznej), wyznaczono nowe tereny o kierunku

zagospodarowania pod budownictwo mieszkaniowe, mimo iż bilans terenów jednoznacznie wskazuje, że nowych terenów budownictwa mieszkaniowego nie należy wyznaczać. Tym samym naruszono art. 10 ust. 5 pkt 4 lit. a *upzp.* gdyż wbrew normie tam zawartej, wyznaczono nowe tereny o kierunku zagospodarowania pod budownictwo mieszkaniowe, poza terenami o takim przeznaczeniu wskazanymi w planach miejscowych oraz poza terenami o w pełni wykształconej i zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej. Nieuwzględnienie wyników bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę narusza także art. 10 ust. 2 pkt 1 *upzp.* ponieważ wynik bilansu jest obligatoryjnym elementem, który należy uwzględnić przy ustalaniu kierunków zagospodarowania struktury przestrzennej gminy. Ponieważ zagospodarowania struktury przestrzennej gminy. Ponieważ ustalenia zawarte w części tekstowej studium (dogęszczenie – zabudowanie wolnych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i usługową w planach miejscowych i na obszarach o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej) są inne od ustaleń części graficznej studium (nowe tereny pod zabudowę mieszkalną w rysunku kierunki zagospodarowania przestrzennego), naruszony został także § 7 pkt 3 *rozporządzenia*, zgodnie z którym obie integralne części studium – tekstowa i graficzna winny być jednoznacznie powiązane.

Opracowanie studium niezgodnie ze sporządzonym bilansem terenów przeznaczonych pod zabudowę jest istotnym naruszeniem prawa i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości, gdyż ustalenia studium sporządzone zgodnie z wynikami bilansu byłyby inne niż te, które przyjęte zostały uchwałą nr 194/XXXVI/20 Rady Gminy Janów. (por. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 kwietnia 2019 r, IV SA/Po 1156/18 Lex nr 2652872)

2. W rozdziale V - Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego, poświęconym uwarunkowaniom wynikającym z diagnozy stanu środowiska naturalnego, wskazano powiązania ekologiczne Krajowej Sieci Ekologicznej Econet – Polska. Tereny korytarzy ekologicznych – migracji ssaków drapieżnych i kopytnych, wskazano na Schematach 15 i 16 oraz opisano na stronach 66 – 68 uwarunkowań studium. Wyznaczono je również na rysunku uwarunkowań – w załączniku nr 2 do uchwały. Z kolei w rozdziale *XV.1 Polityka ochrony przyrody i krajobrazu* tekstu kierunków studium – wskazano główne kierunki ochrony środowiska przyrodniczego na terenie gminy, mające na celu utrzymanie bioróżnorodności. Nakazano więc między innymi aby w trakcie opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego chronić obszary korytarzy ekologicznych przed antropopresją – w tym przed zabudową, zachować drożność powiązań ekologicznych z zachowaniem luk w zabudowie, umożliwić migrację gatunków poprzez istniejące drogi i linie kolejowe. Jednak na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego czyli w załączniku nr 3 uchwały nie wskazano takich korytarzy. Tak więc ustalenia dokonane w tekście kierunków zagospodarowania przestrzennego nie zostały odzwierciedlone na rysunku kierunków – załączniku 3.

Taka sytuacja jest prawnie niedopuszczalna, i takie też jest stanowisko doktryny. Wzajemne relacje pomiędzy obu częściami studium, prof. Z. Niewiadomski w opracowaniu: „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarze” (Warszawa 2011 wyd. 6), określa następująco: „Porządkując zakres przedmiotowy studium na „uwarunkowania” i „kierunki” zagospodarowania

przestrzennego gminy należy przyjąć, że uwarunkowania to okoliczności faktyczne już istniejące w chwili sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej, niezależne od woli gminy w chwili sporządzania studium. Kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy są natomiast ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych.” (s. 99) Relacje te – w częściach tekstowych janowskiego studium zostały zachowane. Jednak nie zostały zachowane w częściach graficznych. A skoro – zgodnie z art. 9 ust. 2 upzp *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną*, to ustalenia obu tych integralnych części winny być zgodne. Tym samym brak wskazania na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego korytarzy ekologicznych, co do których dokonano ustaleń w części tekstowej, narusza wyżej wskazaną normę ustawową, a tym samym § 7 pkt 3 *rozporządzenia*, które to normy nakazują by obie części studium – tekst i rysunek były jednoznaczne i wzajemnie spójne.

3. W rozdziale *XV.2 Zasady ochrony stanowisk archeologicznych* – wskazano, że na obszarze gminy znajduje się 27 stanowisk archeologicznych, a w części uwarunkowań studium – w tabeli 24 (s.74-75) wyszczególniono 32 takie stanowiska. Również na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego (załącznik 3 uchwały) wskazano 32 stanowiska archeologiczne. Wymienionymi zapisami naruszono § 7 pkt 3 *rozporządzenia*, gdyż brak jest spójności pomiędzy ustaleniami w tekście kierunków zagospodarowania przestrzennego i odpowiadającej im części graficznej.

Ponadto w ustaleniach tego rozdziału wprowadzono szczególny warunek prowadzenia inwestycji realizowanych na obszarach występowania stanowisk archeologicznych i „wiązących się z usunięciem wierzchniej warstwy gleby pod nadzorem archeologiczno-konserwatorskim.” Uczyniono to w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (t. j. Dz.U. 2020 poz. 282 ze zm.) zwanej dalej *ozioz* oraz ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (t. j. Dz. U. 2017 poz. 1161 ze zm.). Dopiero objęcie zabytku archeologicznego jedną z form ochrony przewidzianą w art. 7 *ozioz* uprawnia wojewódzkiego konserwatora zabytków – zgodnie z art. 31 ust. 2 tej ustawy do wydania decyzji o zakresie i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych związanych z pracami budowlanymi, robotami ziemnymi lub zmianą dotychczasowej działalności – mogących zniszczyć lub uszkodzić zabytek archeologiczny. Również konserwatorowi wojewódzkiemu – zgodnie z art. 34 ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, przekazano prawo do wydania decyzji określającej zakres i sposób eksploatacji gruntu rolnego lub leśnego, na którego terenie znajduje się zabytek archeologiczny. Skoro zatem przepisy ustaw regulują sprawy nadzoru konserwatorskiego, rada gminy w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może tych przepisów zmieniać, a w szczególności rozszerzać kompetencji organów państwowych, a takim organem jest wojewódzki konserwator zabytków.

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 konieczność

taką wskazuje także art. 28 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania studium dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały nr 194/XXXVI/20 Rady Gminy Janów z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów w całości.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Janów Nr 194/XXXVI/20 z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Janów, 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 Janów 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 Gminy Janów.

Z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Aleksandra Kroczek

Z – ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Gminy Janów

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.