



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 03-01-2023

Znak: SPN.III.4131.11.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/432/2022 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia zmiany nr 3 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sędziszów.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 21 listopada 2022 r. Rada Miejska Sędziszów podjęła uchwałę Nr LI/432/2022 w sprawie uchwalenia zmiany nr 3 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sędziszów, zwaną dalej zmianą studium.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami nr 1, 2 i 7 oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 28 listopada 2022 r., natomiast załączniki od nr 3 do nr 6 oraz nr 8 (po wezwaniu – pismo z dnia 30 listopada 2022 r.) dostarczono w dniu 7 grudnia 2022 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W dniu 16 grudnia 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącego Rady Miejskiej Sędziszów do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 23 grudnia 2022 r., znak: RM.0004.12.2022, uzupełnionym pismem z dnia 28 grudnia 2022 r., znak: RM.0004.14.2022, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), zwanej dalej *u.p.z.p.*,
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233), w związku z § 9 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2405).

Przepis art. 28 ust. 1 *u.p.z.p.* stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i istotnym naruszeniem trybu sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania studium:

1. Uchwała narusza art. 9 ust. 1 i ust. 3a *u.p.z.p.* poprzez sporządzenie zmiany studium dla części obszarów w granicach niezgodnych (większych) z granicami określonymi w uchwałach o przystąpieniu do sporządzenia tej zmiany.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 *u.p.z.p.* w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W świetle art. 9 ust. 3a *u.p.z.p.* zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 *u.p.z.p.*

Rada Miejska Sędziszów uchwałą Nr XXXII/285/2021 z dnia 26 marca 2021 r. oraz uchwałą Nr XXXIII/290/2021 z dnia 27 kwietnia 2021 r. przystąpiła do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sędziszów, określając w załącznikach graficznych do ww. uchwał granice obszarów objętych zmianą studium.

Zgodnie ze wspomnianymi uchwałami zmiana studium obejmuje działki nr ewid.:

- 405 obręb Bolesćcice,
- 232 obręb Borszowice,
- 1535/1 obręb Jeżów,
- 5 i 6 obręb Łowinia,
- 199 i 200 obręb Pawłowice.

A zatem uchwalona zmiana studium powinna ściśle odnosić się do obszarów jednoznacznie określonych w uchwałach inicjujących zmianę studium.

Tymczasem obszar objęty przedmiotową zmianą studium wykracza poza zakres wskazany w uchwałach w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sędziszów.

W części tekstowej zmiany studium - Kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały) usunięto/zmieniono zapisy dotyczące:

- a) działań prowadzących do osiągnięcia celów w dziedzinie ochrony środowiska (strona 15),
- b) działań prowadzących do osiągnięcia celów w dziedzinie przewycięzania ubóstwa i spadku bezrobocia (strona 16),
- c) kierunków zagospodarowania wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego w dziedzinie: rynek pracy (strona 19),
- d) ustalenia listy przedsięwzięć służących realizacji lokalnych celów publicznych w latach 2014 – 2022 w zakresie wodociągów i kanalizacji (strona 61),
- e) ustalenia listy przedsięwzięć służących realizacji lokalnych celów publicznych w latach 2014 – 2022 w zakresie inwestycji drogowych (strona 62),
- f) określenia obszarów, dla których sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe (strona 63).

Powyższe zapisy dotyczyły całej gminy Sędziszów, a nie tylko obszarów wskazanych w uchwałach o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium.

Natomiast w części graficznej zmiany studium tj. na załączniku nr 4 do uchwały – Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego - infrastruktura techniczna oraz na załączniku nr 6 do uchwały – Kierunki zagospodarowania przestrzennego - infrastruktura techniczna, ustalono tereny ochrony pośredniej wewnętrznej i zewnętrznej ujęć wody. Tereny te wykraczają poza obszary zmiany studium wskazane w uchwałach o przystąpieniu do sporządzenia tej zmiany.

Z analizy ww. załączników wynika, że zmieniono ustalenia tekstowe i graficzne odnoszące się do terenów, które zgodnie z uchwałami intencyjnymi nie stanowiły obszaru zmiany. Należy podkreślić, że w dokumentacji prac planistycznych brak jest uchwały zmieniającej uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany, co również wskazuje na wykroczenie poza obszary wskazane w uchwałach intencyjnych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej Sędziszów obszar objęty zmianą nr 3 Studium został wykonany w prawidłowych granicach, zgodnie z uchwałami o przystąpieniu. Wszystkie intencyjne zmiany zostały oznaczone kolorem zielonym, nawiasem kwadratowym i przypisem dolnym ¹. Jednak „w pliku części tekstowej Kierunków zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 2 do uchwały), w wyniku edycji obowiązującej wersji studium z nieedytowalnego pliku PDF, doszło do nieintencyjnych korekt w pozostałej części tekstu, które nie były przedmiotem zmiany nr 3 studium”.

Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium w sposób jednoznaczny określiły i przesądziły o granicach, w jakich Burmistrz mógł sporządzać projekt tej zmiany studium. Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 33/17: „w sytuacji gdy uchwalone studium obszarowo wykracza poza teren objęty uchwałą intencyjną, oznacza to, że dla tego terenu nie doszło do podjęcia uchwały intencyjnej. Powyższe uchybienie powinno skutkować stwierdzeniem nieważności studium jako nie poprzedzonego w odpowiednim zakresie bezwzględnie wymaganą uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia. Podkreślić należy, iż uchwała intencyjna pełni funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości, znajdujących się w granicach obszaru określonego w załączniku graficznym, iż co do tych nieruchomości została wszczęta procedura planistyczna. Zatem objęcie postanowieniami studium obszaru innego niż wynikało to z uchwały intencyjnej może doprowadzić do sytuacji, iż osoby zainteresowane nie będą wiedziały o toczącej się procedurze planistycznej, co uznać należy za niedopuszczalne”.

Wobec powyższego skoro przedmiotowa zmiana studium wykracza poza zakres zmiany studium określony w uchwałach o przystąpieniu do jej sporządzenia, to stanowi to istotne naruszenie zasad sporządzania studium. Potwierdzenie tej tezy są liczne wyroki sądów administracyjnych, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt 2658/21.

2. Uchwała narusza art. 12 ust. 1 *u.p.z.p.* w związku z § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poprzez uchwalenie zmiany studium w nieujednoliconej formie.

W myśl art. 12 ust. 1 *u.p.z.p.* studium uchwała rada gminy. Tekst i rysunek studium stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.

Zgodnie z § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia ujednolicona forma projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany, stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 *u.p.z.p.*

Należy podkreślić, że art. 9 ust. 2 *u.p.z.p.* stanowi, iż organ wykonawczy gminy sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną, co oznacza, że obie te części zawierają wiążące postanowienia w zakresie koordynacji polityki przestrzennej gminy. W związku z tym, wymagania dotyczące sporządzenia zmiany studium w formie ujednoliconego projektu z wyróżnieniem projektowanej zmiany obowiązują wobec studium jako całości, mają zatem zastosowanie zarówno do części tekstowej, jak i graficznej tego aktu.

W zasobach tut. organu znajduje się zmiana Nr 2 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sędziszów, sporządzona w wersji ujednocionej, przyjęta uchwałą Nr IX/70/2019 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 30 maja 2019 r.

Z analizy porównawczej rysunku Uwarunkowań - załącznika nr 3 do uchwały Nr IX/70/2019 z rysunkiem Uwarunkowań - załącznika nr 3 do przedmiotowej uchwały wynika, że dokonano zmian poza obszarem objętym zmianą studium. Są to całkowicie inne rysunki.

Ponadto należy zaznaczyć, że poprzez usunięcie/zmianę zapisów w części tekstowej zmiany studium - Kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2 do uchwały), wskazane w punkcie I.1. uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, doszło do sytuacji, w której również załącznik tekstowy Nr 2 do uchwały został przyjęty w nieujednocionej formie.

Tut. organ przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej Sędziszów, że do uchwalenia omyłkowo załączono nieprawidłowe wersje załączników zmiany studium. Prawidłowa wersja załączników była przedmiotem procedury i wyłożenia projektu zmiany nr 3 do publicznego wglądu.

Jednak omyłka ta ma charakter znaczący i stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że załącznik nr 2 (Kierunki zagospodarowania przestrzennego – tekst) i załącznik nr 3 (rysunek Uwarunkowań) do przedmiotowej uchwały nie spełniają wymogów definicji ujednocionej formy studium w rozumieniu § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

A zatem uchwalenie zmiany studium polegające na jego uzupełnieniu o pojedyncze ustalenia winno obligatoryjnie obrazować zmiany w części tekstowej i w części graficznej studium. Zmiany te powinny stanowić ujednocioną formę tekstu studium i rysunku studium. Brak nieujednocionej formy tekstu i rysunku stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pogląd zbieżny ze stanowiskiem organu nadzoru został wyrażony m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Po 51/07.

3. Uchwała narusza art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a *u.p.z.p.* w związku z § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy poprzez niejednoznaczne określenie kierunków zmian w przeznaczeniu terenów.

W myśl art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a *u.p.z.p.* w studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów.

Zgodnie z § 7 pkt 3 ww. rozporządzenia przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium.

Tymczasem występuje rozbieżność pomiędzy częścią tekstową a graficzną zmiany studium w zakresie ustalenia przeznaczenia terenu pod produkcję energii elektrycznej – elektrownia fotowoltaiczna.

Z części tekstowej zmiany studium (załącznik nr 2 do uchwały, strona 47) wynika, że: "Utrzymane zostaje obecne przeznaczenie terenu, jednocześnie dopuszczając możliwość lokalizacji farm fotowoltaicznych". Tymczasem z analizy części graficznej zmiany studium, załącznika nr 5 do uchwały – Kierunki zagospodarowania przestrzennego - struktura funkcjonalno-przestrzenna, wynika że kierunek przeznaczenia został zmieniony.

Tereny produkcji energii elektrycznej – elektrownia fotowoltaiczna oznaczone kolorem szarym i symbolem literowym EF na załączniku Nr 5 do uchwały, na planszy Uwarunkowań (załącznik nr 3 do uchwały) były przeznaczone pod tereny rolne oznaczone symbolem RP oraz tereny zieleni nieurządzonej oznaczone symbolem ZR. Również z planszy Kierunków, stanowiącej załącznik nr 5 do uchwały Nr IX/70/2019 tereny te były przeznaczone pod tereny rolne oznaczone symbolem RP oraz tereny zieleni nieurządzonej oznaczone symbolem ZR.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej Sędziszów utrzymanie obecnego przeznaczenia terenu i jednocześnie dopuszczenie możliwości lokalizacji farm fotowoltaicznych, dotyczy terenów PU - działalności produkcyjnej i usługowej oraz obszaru P - działalności produkcyjnej, na których zostało utrzymane przeznaczenie, zgodnie z obowiązującym studium. Natomiast w zakresie zmiany nr 3 studium, dopuszczono dodatkowo możliwość lokalizacji farm fotowoltaicznych. Powyższe potwierdza „fragment części tekstowej zmiany studium (załącznik nr 2 do uchwały, strona 6): Zmiana nr 3 Studium obejmuje 6 obszarów położonych w gminie Sędziszów, które zostały przeznaczone pod lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW (farmy fotowoltaiczne). Ponadto, zostaje utrzymane obecne przeznaczenie obszaru PU - działalności produkcyjnej i usługowej oraz obszaru P - działalności produkcyjnej, jednocześnie dopuszczając możliwość lokalizacji farm fotowoltaicznych.”.

Analizując powyższe organ nadzoru stwierdził, że nie może zgodzić się z przedstawionymi wyjaśnieniami. Porównując przytoczony fragment części tekstowej studium (załącznik nr 2 do uchwały, strona 6) z fragmentem zawartym na stronie 47 (załącznik nr 2 do uchwały): „Opracowanie zostało sporządzone dla 6 obszarów, położonych w gminie Sędziszów, które zostały przeznaczone pod lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW (farmy fotowoltaiczne). Utrzymane zostaje obecne przeznaczenie terenu, jednocześnie dopuszczając możliwość lokalizacji farm fotowoltaicznych”, należy stwierdzić, że w zmianie studium występuje kolejna niespójność, tym razem w tekście, dotycząca przeznaczenia.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że przedmiotowa uchwała jest wewnętrznie niespójna i nieczytelna, zachodzi także niespójność jej załączników, a to wskazuje na istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany studium.

II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania studium:

Uchwała narusza art. 11 pkt 7 i art. 12 ust. 1 *u.p.z.p.* poprzez wyłożenie innego projektu zmiany studium do publicznego wglądu w porównaniu z uchwaloną zmianą studium.

Zgodnie z art. 11 pkt 7 *u.p.z.p.* burmistrz wyklada projekt studium do publicznego wglądu.

W myśl art. 12 ust. 1 *u.p.z.p.* studium uchwała rada gminy.

Z ww. przepisów jednoznacznie wynika, że projekt zmiany studium wyłożony do publicznego wglądu nie może się różnić od uchwalonej zmiany studium. W przeciwnym przypadku zainteresowane podmioty nie miałyby możliwości zapoznania się ze zmienionym projektem studium i wniesienia ewentualnych uwag.

Tymczasem występuje rozbieżność w części graficznej pomiędzy projektem zmiany studium opublikowanym w Biuletynie Informacji Publicznej (w trakcie wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu), a uchwaloną zmianą studium.

Rozbieżności te dotyczą załączników:

a) Nr 3 do uchwały (Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego - przeznaczenie i zagospodarowanie terenu, komunikacja) – inny rysunek wyłożono, inny uchwalono (są to dwa całkowicie inne rysunki),

b) Nr 4 do uchwały (Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego - infrastruktura techniczna) oraz załącznik Nr 6 do uchwały (Kierunki zagospodarowania przestrzennego - infrastruktura techniczna) – w zakresie terenów ochrony pośredniej wewnętrznej i zewnętrznej ujęć wody.

Przewodniczący Rady Miejskiej Sędziszów wyjaśnił, że do uchwalenia omyłkowo załączono nieprawidłowe wersje załączników zmiany studium. Podkreślił, że prawidłowa wersja załączników była przedmiotem procedury i wyłożenia projektu zmiany nr 3 do publicznego wglądu.

Organ nadzoru przyjmuje powyższe wyjaśnienia. Jednak wyłożenie innego projektu zmiany studium do publicznego wglądu w porównaniu z uchwaloną zmianą studium, jest istotnym naruszeniem trybu

sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i należy stwierdzić nieważność takiej uchwały.

Wobec tak licznych nieprawidłowości, zarówno w zakresie naruszenia zasad jak i trybu sporządzania zmiany studium, procedura planistyczna wymaga ponowienia, w tym wyłożenia projektu zmiany studium do publicznego wglądu.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

W podstawie prawnej ocenianej uchwały nieprawidłowo podano tylko jedną uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany studium tj. uchwałę Nr XXXIII/290/2021 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 27 kwietnia 2021 r.

Prawidłowo powinny być powołane dwie uchwały tj.: uchwała Nr XXXII/285/2021 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 26 marca 2021 r. oraz uchwała Nr XXXIII/290/2021 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 27 kwietnia 2021 r.

Organ nadzoru przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej Sędziszów, że omyłkowo w podstawie prawnej uchwały przyjmującej zmianę nr 3 studium, wskazano tylko jedną uchwałę.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w całości.

W świetle art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2043245.5514028.6969227
Nazwa dokumentu	RN w całości zm.Nr 3 STUDIUM Sędziszów.pdf
Tytuł dokumentu	RN w całości zm.Nr 3 STUDIUM Sędziszów
Sygnatura dokumentu	SPN.III.4131.11.2022
Data dokumentu	03.01.2023
Skrót dokumentu	0909C72595088119EAB8E846A472A2635B391EDA
Wersja dokumentu	1.43
Data podpisu	03.01.2023 12:43:04
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.108.75.75.

Data wydruku: 04.01.2023

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Starszy Inspektor)