



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 28-04-2021

Znak: SPN.III.4131.4.2021

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 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 2021 r., poz. 741)

stwierdzam nieważność

I. części uchwały Nr III/10/2021 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Starachowice, zwanej dalej studium, w zakresie:

a) wszystkich ustaleń, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej studium, dla:

- strefy zabudowy śródmiejskiej oznaczonej symbolem UMS,

b) treści zawartych w tekście studium, załączniku Nr 1 do uchwały:

- w części II : Kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozdział 2.1., str. 222, zapis: „Na terenach wskazanych jako miejsca rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów w strefie aktywności gospodarczych (P) jest możliwe wyznaczanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego innych wskaźników i parametrów zabudowy niż określone w niniejszym rozdziale, dostosowanych indywidualnie do specyfiki obszaru lokalizacji i rodzaju wskazanych obiektów handlowych oraz produkcyjnych, składów i magazynów”,

- w części: Uzasadnienie, str. 281, zapis: „Postulowane parametry i wskaźniki urbanistyczne również są określone jako programowe i należy dążyć do ich osiągnięcia, ale brak możliwości spełnienia takich warunków nie świadczy o niezgodności planu miejscowego z ustaleniami studium”.

II. Wskazuję na nieistotne naruszenie prawa, określone w punkcie II uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 marca 2021 r. Rada Miejska w Starachowicach podjęła uchwałę Nr III/10/2021 w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Starachowice.

Wyżej wymieniona uchwała wpłynęła do tut. organu wraz z dokumentacją prac planistycznych w dniu 1 kwietnia 2021 r. celem oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.

W dniu 19 kwietnia 2021r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz zobowiązał Przewodniczącego Rady Miejskiej w Starachowicach do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r., znak: BR.0711.3.2021, Przewodniczący Rady Miejskiej w Starachowicach odniósł 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 2021 r., poz. 741), zwanej dalej ustawą.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy 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.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania studium:

Uchwała narusza art. 10 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy w związku z § 6 pkt 2 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., Nr 118, poz. 1233) poprzez brak określenia wskaźników i paramentów dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów oraz dopuszczenie ustalania innych parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu niż określone w studium.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone z zabudowy.

W świetle § 6 pkt 2 ww. rozporządzenia 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.

Tymczasem w tekście studium (załącznik Nr 1 do uchwały):

a) nie określono parametrów i wskaźników urbanistycznych dla strefy zabudowy śródmiejskiej oznaczonej symbolem UMS,

b) dopuszczono ustalanie innych parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu niż określone w studium poprzez zapisy:

– część II : Kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozdział 2.1., str. 222: „Na terenach wskazanych jako miejsca rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów w strefie aktywności gospodarczych (P) jest możliwe wyznaczanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego innych wskaźników i parametrów zabudowy niż określone w niniejszym rozdziale, dostosowanych indywidualnie do specyfiki obszaru lokalizacji i rodzaju wskazanych obiektów handlowych oraz produkcyjnych, składów i magazynów”,

- uzasadnienie, str. 281: „Postulowane parametry i wskaźniki urbanistyczne również są określone jako programowe i należy dążyć do ich osiągnięcia, ale brak możliwości spełnienia takich warunków nie świadczy o niezgodności planu miejscowego z ustaleniami studium”.

Nie można przyjąć wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Starachowicach, który w odpowiedzi na ww. zarzuty, stwierdził że:

a) dla zabudowy śródmiejskiej wprowadzono ustalenia, które znajdują się w szczególności w tabeli nr 33 na stronie 223 tekstu studium, a ponadto „jest to zgrupowanie intensywnej zabudowy o charakterze przestrzeni publicznej, reprezentatywnej, dla której opracowano już plan miejscowy, którego ustalenia jednoznacznie regulują ww. kwestie”, ponieważ wskazane we wspomnianej tabeli ustalenia dot. m. in. dopuszczalnej liczby kondygnacji, ilości miejsc parkingowych, powierzchni działki, a nie minimalnych i maksymalnych parametrów. Poza tym, skoro obszar strefy zabudowy śródmiejskiej posiada plan miejscowy, to w nim wskazane są parametry i wskaźniki zagospodarowania, które powinny być uwzględnione w przedmiotowym studium;

b) prawidłowy jest zapis o treści: „Postulowane parametry i wskaźniki urbanistyczne również są określone jako programowe i należy dążyć do ich osiągnięcia, ale brak możliwości spełnienia takich warunków nie

świadczy o niezgodności planu miejscowego z ustaleniami studium”, a ze względu na specyfikę terenów wskazanych jako miejsca rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów w strefie aktywności gospodarczych (P) określenie parametrów i wskaźników możliwe byłoby do ustalenia indywidualnie na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie może mieć miejsca sytuacja, w której zapisy w studium dopuszczają praktycznie dowolne parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi obligatoryjny dokument przestrzenny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1012/19, podkreślił, że „studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Stosownie do przytoczonych wyżej art. 10 ust. 2 pkt. 1 lit. b ustawy oraz § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów, które powinny określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. A zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 2 pkt 16 ustawy przez "parametry i wskaźniki urbanistyczne" należy rozumieć "parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40”. A zatem skoro wskaźniki i parametry urbanistyczne są elementem obligatoryjnym studium, to powinny zostać w nim określone.

Ponadto „studium określając elementy, które są obligatoryjnie uwzględniane przy ocenie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium, nie powinno posługiwać się sformułowaniami wskazującymi, że mają one charakter informacji, zalecenia, sugestii dopuszczających możliwość pominięcia ustaleń studium przy sporządzaniu planu. Wprowadza to do treści studium uznaniowość i niedookreślenie. Nie mogą być uznane za konkretne, a przez to weryfikowalne na etapie sporządzenia i uchwalania planu miejscowego, regulacje studium dopuszczające niesprecyzowane odstępstwa od ustalonych w jego treści wskaźników zagospodarowania terenu. Taki zapis skutkować będzie możliwością ustalania dowolnych wskaźników urbanistycznych, bez konieczności uwzględniania wartości ustalonych w ustaleniach szczegółowych studium dla danej kategorii terenu. Wprowadzenie takich zapisów skutkuje więc brakiem możliwości odniesienia uregulowań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do regulacji studium, a przez to brakiem możliwości pełnego zastosowania na etapie sporządzania, uchwalania i weryfikacji planu miejscowego normy z art. 9 ust. 4 ustawy” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 912/18). Możliwa jest modyfikacja ustalonych w studium parametrów i wskaźników urbanistycznych na etapie sporządzania planu miejscowego, ale tylko pod warunkiem, że ustalone parametry nie będą przekraczać wielkości granicznych ustalonych w studium.

II. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. W części II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, rozdział 2, str. 219, w ostatnim akapicie, ustalono, że: „na terenach istniejących i projektowanych cmentarzy dopuszcza się budowę obiektów i urządzeń związanych z podstawową funkcją terenu (...)”. Tymczasem zgodnie z pozostałymi ustaleniami tekstowymi i graficznymi studium, w mieście Starachowice nie wyznacza się projektowanych cmentarzy.

2. Na rysunku Kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 3 do uchwały), na terenach zamkniętych – terenach kolejowych, znajduje się symbol KK, który nie ma odniesienia ani w legendzie rysunku ani w tekście studium.

Na ww. rysunku studium tereny zamknięte – tereny kolejowe oznaczone są żółtym kreskowaniem bez żadnego symbolu, dlatego też symbol KK jest zbędny.

Zgodnie z wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Miejskiej w Starachowicach, naruszenia wskazane w punkcie II niniejszego rozstrzygnięcia – określenie „projektowanych” oraz symbol „KK”, to omyłki pisarskie, które zostały popełnione przez niezamierzoną niedokładność przy edycji tekstu i rysunku. Organ nadzoru przyjmuje powyższe wyjaśnienia. Biorąc pod uwagę, iż nie doszło do istotnego naruszenia prawa, Wojewoda Świętokrzyski ogranicza się jedynie do wskazania ww. błędów.

Z uwagi na powyższe, organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana część uchwały w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie tut. organ przyjmuje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Starachowicach zawarte w odpowiedzi z dnia 22 kwietnia 2021r., znak: BR.0711.3.2021, na punkty 4, 5, cz. 6 i 7 wszczęcia postępowania nadzorczego.

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	1666108.4282137.5152262
Nazwa dokumentu	RN w części Studium Starachowice.pdf
Tytuł dokumentu	RN w części Studium Starachowice
Sygnatura dokumentu	SPN.III.4131.4.2021
Data dokumentu	2021-04-28
Skrót dokumentu	DF480389E0CABE4CFEC29CD1697988AD4156DEB4
Wersja dokumentu	1.18
Data podpisu	2021-04-28 14:58:55
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.102.6.6.33866

Data wydruku: 2021-04-29

Autor wydruku: Antoszevska-Mazur Izabela (Starszy Inspektor)