



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4131.86.2023

Kielce, dnia 22-06-2023

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXVI/1540/2023 Rady Miasta Kielce z dnia 18 maja 2023 r. w sprawie *ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w tym jeden z usługami na parterze, wraz z garażami podziemnymi, murami oporowymi o długości 279,0m, instalacjami wewnętrznymi: wodną, kanalizacyjną, elektryczną, wentylacji mechaniczne, c.o., chłodu, technologią 3 węzłów cieplnych i instalacją oddymiającą w garażach budynków: nr 1 i nr 3 na poziomie 2 oraz budowę drogi pożarowej, na działkach 869/42, 869/66, 869/71, 869/73, 869/76, 869/78 obręb 0008 w Kielcach przy alei J. Szajnowicza-Iwanowa w całości*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 maja 2023 r. Rada Miasta w Kielcach podjęła uchwałę w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, w tym jeden z usługami na parterze, wraz z garażami podziemnymi, murami oporowymi o długości 279,0m, instalacjami wewnętrznymi: wodną, kanalizacyjną, elektryczną, wentylacji mechaniczne, c.o., chłodu, technologią 3 węzłów cieplnych i instalacją oddymiającą w garażach budynków: nr 1 i nr 3 na poziomie 2 oraz budowę drogi pożarowej, na działkach 869/42, 869/66, 869/71, 869/73, 869/76, 869/78 obręb 0008 w Kielcach przy alei J. Szajnowicza-Iwanowa.

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Świętokrzyskiemu w dniu 23 maja 2023 r. W dniu 2 czerwca br. organ nadzoru przesłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, z uwagi na możliwość sprzeczności uchwały ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kielce ze względu na znaczną powierzchnię terenu o funkcji mieszkaniowej planowanej do zrealizowania na terenie oznaczonym w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako p-WOH 4 (obszarach rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²).

Podstawę prawną niniejszej uchwały stanowi przepis art. 7 ust. 4 oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm. - zwanej dalej ustawą). Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy Rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku. Rada gminy, podejmując uchwałę, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zaś art. 8 ust. 1 ustawy wymienia elementy jakie powinna określać uchwała. Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa: **1)** rodzaj inwestycji; **2)** granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową; **3)** minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań; **4)** minimalną i maksymalną liczbę mieszkań; **5)** określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową; **6)** zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu; **7)** powiązanie inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu; **8)** charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie: a) zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów, b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko; **9)** wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową; **10)** wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 35 ust. 1; **11)** wskazanie

nieruchomości, o których mowa w art. 38 ust. 1, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona; 12) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków.

W toku postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że nadzorowana uchwała Rady Miasta Kielce Nr LXXVI/1540/2023 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących.

Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa inwestycja pozostaje w sprzeczności ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kielce, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Kielcach Nr 580/2000 z dnia 26 października 2000 r. z późn. zm. – w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i Kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Kielce – zwanej dalej Studium. Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektonicznej w Kielcach w wydanej przez siebie opinii przedstawiła m.in. zarzut sprzeczności inwestycji ze Studium.

Inwestycja mieszkaniowa zlokalizowana ma zostać na terenie oznaczonym w tekście Studium Tom II Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Kielce jako projektowany obszar rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (WOH) o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² - p-WOH-4 (strona 24, strona 275). Zgodnie z zapisami Studium na stronie 25 (276) „Na wyznaczonych obszarach rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych możliwe jest dopuszczenie przeznaczenia terenu innego niż lokalizacja wielkopowierzchniowego obiektu handlowego. Dotyczy to w szczególności funkcji takich jak:

- magazynowe,
- usługi ogólnomiejskie i podstawowe,
- handel i rzemiosło,
- **w ograniczonym zakresie funkcja mieszkaniowa.”**

Rada Miejska w Kielcach w Studium zezwala na lokalizację na terenie obszaru rozmieszczenia wielkopowierzchniowego obiektu handlowego terenu o innym przeznaczeniu. W szczególności dotyczy to funkcji takich jak: magazynowe, handlowe i rzemiosło, usługi ogólnomiejskie i podstawowe. Te przykładowo wymienione funkcje realizowane mogą być bez wyraźnego ograniczenia w stosunku do wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

W stosunku do funkcji mieszkaniowej Rada Miasta w Kielcach uszczegółowiła natomiast możliwość jej dopuszczenia poprzez użycie zwrotu „w ograniczonym zakresie”. W Studium nie wyjaśniono jednak co należy rozumieć pod niniejszym zwrotem. W związku z czym, organ nadzoru odnosząc się do definicji zawartej w internetowym słowniku Języka Polskiego PWN (<https://sjp.pwn.pl/>) oraz powszechnym rozumieniu „ograniczony” wskazuje, że zwrot ten należy rozumieć jako „**mający niewielki zakres**”. Zdaniem organu nadzoru zabudowa mieszkaniowa na terenie p-WOH-4 powinna być zrealizowana w niewielkim zakresie, w sposób niezakłócający zagospodarowania całości tego terenu zgodnie z wyznaczoną główną jego funkcją, tj. rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Kielce, zawartych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 6 czerwca 2023 r., znak: UA-I.670.1.2.2023 wynika, że:

1. teren oznaczony jako p-WOH4 zajmuje powierzchnię około 4,6 ha;
2. łączna powierzchnia zajęta pod zabudowę mieszkaniową (w tym z wbudowanymi usługami) wynosi 0,54 ha co stanowi 12% obszaru p-WOH4 wyznaczonego w Studium;
3. po zrealizowaniu inwestycji mieszkaniowej (w trybie specustawy lub na podstawie uzyskanego już pozwolenia) wielkość ta wzrośnie do 2,02 ha (44%);
4. teren zajęty wyłącznie pod funkcję handlowo-usługową pozostanie niezmienny i wyniesie 2,32 ha co stanowi 50% obszaru p-WOH4.

Analiza powyższych współczynników wskazuje, że na terenie planowanych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² obejmujących w Studium obszar 4,6 ha faktyczna powierzchnia obiektów handlowych wynosić będzie 2,32 ha, co stanowi 50% obszaru p-WOH-4. Zaś powierzchnia zajęta pod funkcję mieszkaniową po zrealizowaniu przedmiotowej inwestycji obejmować będzie obszar 2,02 ha co stanowi 44% obszaru p-WOH-4. Funkcja mieszkaniowa na obszarze p-WOH-4 nie zajmuje więc ograniczonego zakresu, lecz prawie połowę jego obszaru. Realizacja inwestycji ponadto wypełniać będzie niemal całość pozostałego do zagospodarowania terenu p-WOH-4, co w praktyce wyklucza dalsze jego wykorzystanie na rozmieszczenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (tj. głównego celu wyznaczenia granic terenu oznaczonego jako p-WOH-4). Okoliczności te w ocenie organu nadzoru przesądzają o sprzeczności inwestycji mieszkaniowej ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kielce.

Podkreślić należy, że przy podejmowaniu uchwały o lokalizacji inwestycji w trybie specustawy mieszkaniowej decydujące znaczenie ma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwała o utworzeniu parku kulturowego, co jednoznacznie wynika z treści art. 5 ust. 3 ustawy. Inwestycja mieszkaniowa może być realizowana bez względu na to, czy dla danego terenu istnieje plan miejscowy oraz bez względu na zapisy w nim zawarte. Odniesienie się przez Przewodniczącą Rady Miasta Kielce w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego do ustaleń zawartych w planie miejscowym obowiązującym na terenie planowanej inwestycji nie ma znaczenia prawnego i nie może zostać uwzględnione przez organ nadzoru. Spełnienie warunku niesprzeczności inwestycji mieszkaniowej ze studium jest bezwzględnie obowiązujące i przesądza o prawidłowości podjętej uchwały. *Pojęcie "niesprzeczności ze studium" użyte w art. 5 ust. 3 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r. poz. 219) mieszkaniowej musi być rozumiane jako sytuacja, w której inwestycja mieszkaniowa stanowi kontynuację ogólnych zasad zagospodarowania terenu i nie doprowadzi do zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 października 2021 r. II OSK 1165/21).* Studium jest aktem o charakterze ogólnym wskazującym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, brak w nim ustaleń o charakterze kategoriowym, nie oznacza, że są to zalecenia niewiążące albowiem czyniłyby to iluzorycznym wymóg określony w art. 5 ust. 3 ustawy. Dopuszczenie więc funkcji mieszkaniowej w ograniczonym zakresie na obszarze objętych inwestycją mieszkaniową powinno stanowić dyspozycje przy podejmowaniu uchwały. Organ stanowiący powinien uwzględnić nie tylko obszar objęty przez samą planowaną inwestycję ale również obszar o funkcji mieszkaniowej znajdujący się już na terenie p-WOH-4, aby ustalić czy nie doszło do naruszenia ustaleń Studium.

Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy rada gminy podejmując uchwałę o ustaleniu lokalizacji, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W Studium w Tomie I w dziale III-4.3.2 zatytułowanym **Charakterystyka handlu - Uwarunkowania w aspekcie rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych** opisano szczegółowo uwarunkowania obszarów WOH. Zwrócono uwagę na rozmieszczenie tych obiektów w sposób zaplanowany, przy uwzględnieniu takich parametrów jak: potrzeby i oczekiwania konsumenckie, zagadnienia komunikacyjne, wpływ na rynek pracy. Biorąc pod uwagę uwarunkowania wynikające z istniejącej sieci handlowej wysunięto wniosek, że w Kielcach występuje niedosyt dużych i dobrze zaopatrzonych obiektów handlowych, w tym obiektów zapewniających pełny zakres i komfort

obsługi - strona 218 (220). Przyczyniło się to do zaplanowania w Kierunkach Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Kielce 8 nowych projektowanych wielkopowierzchniowych obszarów handlowych oraz określenia dwóch rozwojowych obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obszarów handlowych - Tom II strona 24-25 (276-276). Możliwości rozwojowe gminy w zakresie rozmieszczenia obszarów WOH nakierunkowane są na zaplanowanie tych obszarów w sposób racjonalny, przemyślany. Ich sytuowanie następuje z uwzględnieniem ładu przestrzennego Miasta, na jego obrzeżach z wykluczeniem dopuszczalności w innych miejscach niż przewidziane w Studium.

Realizacja inwestycji mieszkaniowej przy alei J. Szajnowicza-Iwanowa zakłóci ustalone w Studium kierunki rozwoju obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych i doprowadzi tym samym do zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenu określonego w Studium. Dopuszczenie na obszarze przewidzianej inwestycji funkcji mieszkaniowej w planowanym zakresie, obejmującym prawie połowę obszaru p-WOH-4, nastąpić powinno po zmianie ustaleń w Studium, którego zapisy umożliwiałyby funkcję mieszkaniową bez ograniczeń w stosunku do głównego przeznaczenia terenu, wyznaczonego pod rozmieszczenie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione.

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.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski