



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.19.2018

Lublin, dnia 6 czerwca 2018 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze
stwierdzające nieważność uchwały Nr XLIII/328/18 Rady Miejskiej w
Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i
Gminy Kazimierz Dolny.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 994)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XLIII/328/18 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kazimierz Dolny.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/328/18 została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 maja 2018 r.

Powołując się na przepis art. 12 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.) Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym uchwaliła zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kazimierz Dolny. Przyjęta przedmiotową uchwałą zmiana Studium obejmuje część miejscowości Witoszyn.

W myśl art. 12 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9. Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie w sprawie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium.

W myśl art. 27 tej ustawy, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLIII/328/18 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania studium.

W doktrynie wskazuje się, że przez zasady sporządzania aktu planistycznego należy rozumieć wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące między innymi zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Zasady sporządzania aktu planistycznego (studium) dotyczą zatem merytorycznej zawartości tego aktu (część tekstowa i graficzna oraz inne załączniki), wynikających z niego ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość studium (część tekstową i graficzną) określa art. 9 ust. 2 ustawy, jego przedmiot (wynikające z niego ustalenia) przepis art. 10 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określone zostały w rozporządzeniu wykonawczym (por. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253). Aktem prawnym regulującym szczegółowo zasady sporządzania projektu studium jest rozporządzenie 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)

Stosownie do art. 9 ust. 3 ustawy studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Według art. 12 ust. 1 ustawy załącznikami do uchwały o uchwaleniu studium są tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Z kolei na mocy § 4 ust. 1 rozporządzenia projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.

Przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia nakazuje stosować przepisy tego rozporządzenia również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie objętym zmianą.

Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, projekt zmiany studium polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. Z kolei zgodnie z § 8 ust. 3 rozporządzenia ujednolicona forma projektu studium stanowi załącznik do uchwały o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy (odpowiednio uchwały w sprawie zmiany studium).

Odwołując się do ratio legis regulacji § 8 rozporządzenia, którym jest zapewnienie czytelności studium dla jego adresatów, należy wskazać, iż najpełniej tę zasadę zrealizuje przygotowanie klarownego tekstu jednolitego, obejmującego przedstawienie dotychczasowego brzmienia studium (przed zmianą) i nanoszonych modyfikacji, przy czym technik takiego "wyodrębnienia" kształtu zapisów studium przed i po zmianie jest kilka (tak NSA w wyroku z dnia 4 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 2727/12).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym ugruntował się pogląd, w myśl którego przez sporządzenia „ujednoliconej formy studium” należy rozumieć sporządzenie takiego projektu studium, w którym dotychczasowe ustalenia studium – uchylane, zostają przekreślone w pierwotnym tekście studium, natomiast nowe ustalenia zostają dopisane do pierwotnego tekstu i wyróżnione (np. podkreśleniem,

zastosowaniem innej czcionki, itp.). Ujednolicona forma rysunku studium to projekt rysunku studium z wyróżnieniem projektowanych zmian. W przypadku późniejszej zmiany studium zarówno tekst jak i rysunek powinny być ujednolicone i zawierać uchwalone wcześniej zmiany (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 671/12).

Zarówno z treści wyżej cytowanych przepisów jak i orzeczeń sądowych wynika jednoznacznie, że ujednolicona forma studium (stanowiąca załącznik do uchwały w sprawie zmiany studium) powinna składać się z ujednoliconego tekstu studium i ujednoliconego rysunku studium. Ujednolicona forma studium musi być sporządzona już na etapie wyłożenia projektu do publicznego wglądu.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLIII/328/18 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kazimierz Dolny nie spełnia powyższych wymogów.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż poprzednia uchwała Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym Nr V/20/15 z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawierała trzynaście załączników oznaczonych numerami od 1 do 13, gdzie załączniki tekstowe nr 1 i nr 2 stanowiły odpowiednio uwarunkowania i kierunki, załączniki graficzne oznaczone zostały numerami od 3 do 12, natomiast załącznik nr 13 zawierał rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag.

Jak stanowi § 1 ust. 1 uchwały Nr XLIII/328/18 uchwała się zmianę Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Kazimierz Dolny zatwierdzonego uchwałą Nr XV11/96/95 z dnia 2 października 1995 r., zmienionego uchwałą Nr XLII/292/06 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 29 sierpnia 2006 r., uchwałą Nr VIII/39/07 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 22 marca 2007 r., uchwałą Nr XII/67/07 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 28 sierpnia 2007 r., uchwałą nr XIX/142/08 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 25 kwietnia 2008 r., uchwałą Nr XXX/183/13 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 21 czerwca 2013 r., uchwałą Nr XXX/184/13 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 21 czerwca 2013 r., uchwałą Nr XXXIV/210/13 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 30 grudnia 2013 r. oraz uchwałą Nr V/20/15 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 19 marca 2015 r.

Jak stanowi § 2 uchwały integralnymi częściami niniejszej uchwały są:

- 1) tekst ujednolicony „Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego - UWARUNKOWANIA — część pierwsza” - załącznik Nr 1
- 2) tekst ujednolicony „Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego KIERUNKI — część druga” - załącznik Nr 2
- 3) uwarunkowania - rysunek w skali 1:10 000 „Dziedzictwo kulturowe na terenie gminy” - załącznik Nr 3a
- 4) uwarunkowania — rysunek w skali 1:10 000 „Stan istniejący na terenie gminy” - załącznik Nr 5a
- 5) kierunki - rysunek w skali 1:10 000 „Kierunki zagospodarowania na terenie gminy” - załącznik Nr 7a
- 6) kierunki - rysunek w skali 1:10 000 „Nowe tereny inwestycyjne na terenie gminy” - załącznik Nr 9a

- 7) kierunki — rysunek w skali 1:10 000 „Układ drogowy - klasy dróg na terenie gminy”- załącznik Nr 11a
- 8) kierunki-rysunek w skali 1:10 000 „Układ drogowy — kategorie dróg na terenie gminy”- załącznik Nr 12a
- 9) rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu zmiany studium stanowiący załącznik Nr 13

W załączniku nr 1 do uchwały Nr XLIII/328/18 zawierającym część pierwszą zmiany studium, tj. Uwarunkowania, na stronie 5 zawarty został spis załączników graficznych, który obejmuje:

Załącznik nr 3- Dziedzictwo kulturowe na terenie gminy

Załącznik Nr 4- Dziedzictwo kulturowe na terenie Pomnika Historii

Załącznik Nr 5 – Stan istniejący na terenie gminy

Załącznik Nr 6 Stan istniejący na terenie Pomnika Historii.

Poniżej znajduje się tabelka zawierająca zmiany przyjęte uchwałą Nr XLIII/328/18 z dnia 26 kwietnia 2018 r. o następującej treści:

Zmiana Nr....Studium (uwarunkowania)

Załącznik nr 3a - Dziedzictwo kulturowe na terenie objętym zmianą nr ...studium.

Załącznik Nr 5a – Stan istniejący na terenie objętym zmianą nr ...studium.

Z przywołanych zapisów ujednoliconego tekstu Uwarunkowań wynika, że jeśli chodzi o Dziedzictwo kulturowe obowiązują dwa załączniki graficzne: załącznik Nr 3 przedstawiający dziedzictwo kulturowe na terenie gminy i załącznik Nr 3a obrazujący dziedzictwo kulturowe na terenie objętym zmianą studium.

Tymczasem, jak to zostało wskazane wyżej w § 2 pkt 3 uchwały Nr XLIII/328/18 wskazane zostało, że integralną częścią uchwały jest załącznik Nr 3a zawierający uwarunkowania – rysunek w skali 1:10 000 ”Dziedzictwo Kulturowe na terenie gminy” .

Analiza tego rysunku wskazuje, iż istotnie przedstawia on dziedzictwo kulturowe na terenie gminy łącznie ze zmianami wprowadzonymi w tym zakresie dla części obszaru miejscowości Witoszyn .

Jak wynika z powyższego wadliwość analizowanej zmiany studium polega na braku ujednolichenia tekstu uwarunkowań. Wynika z niego bowiem, że obowiązuje załącznik Nr 3 przedstawiający dziedzictwo kulturowe na terenie gminy oraz dodatkowo załącznik Nr 3a obrazujący dziedzictwo kulturowe na terenie objętym zmianą .

Treść i tytuł załącznika nr 3a dołączonego do uchwały wskazują, iż intencją organu planistycznego było zastąpienie dotychczas obowiązującego załącznika nr 3 załącznikiem nr 3a obrazującym stan dziedzictwa kulturowego na terenie całej gminy w wersji ujednoliconej zawierającej również najnowsze zmiany.

Identyczna sytuacja dotyczy załącznika Nr 5a obrazującego zgodnie z § 2 pkt 4 uchwały Stan istniejący na terenie gminy. Ten sam załącznik został opisany w tekście uwarunkowań jako *Nr 5a – Stan istniejący na terenie objętym zmianą nr ...studium.*

Zatem ujednolicając załącznik Nr 1, tj. tekst zmiany studium w zakresie uwarunkowań, należało „wykreślić” bądź też w inny sposób zaznaczyć, iż załącznik Nr 3 oraz Załącznik Nr 5 zostają zastąpione przez Załączniki odpowiednio Nr 3a i 5a, które będą obowiązywały od dnia 26 kwietnia 2018 r. we wskazanym zakresie.

W analogiczny sposób opisane zostały załączniki obrazujące kierunki zmian: nr 7a, 9a, 11a, 12a, tj. zgodnie z § 2 uchwały w sposób ujednolicony przedstawiają kierunki zagospodarowania, nowe tereny inwestycyjne oraz klasy i kategorie dróg,

podczas gdy w spisie załączników graficznych określających kierunki zagospodarowania (załącznik nr 2) zostały opisane w sposób następujący:

Spis załączników graficznych (kierunki)

Załącznik nr 7 Kierunki zagospodarowania na terenie gminy

Załącznik Nr 8- Kierunki zagospodarowania na terenie Pomnika Historii

Załącznik Nr 9 – Nowe tereny inwestycyjne na terenie gminy

Załącznik Nr 10 -Nowe tereny inwestycyjne na terenie Pomnika Historii

Załącznik Nr 11-układ drogowy-klassy dróg

Załącznik Nr 12-układ drogowy-kategorie dróg.

Poniżej znajduje się tabelka zawierająca zmiany przyjęte uchwałą Nr XLIII/328/18 z dnia 26 kwietnia 2018 r. o następującej treści:

Zmiana Nr....Studium (kierunki)

Załącznik nr 7a Kierunki zagospodarowania na terenie objętym zmianą nr ...studium.

Załącznik Nr 9a – Nowe tereny inwestycyjne na terenie objętym zmianą nr ...studium.

Załącznik Nr 11a -Układ drogowy-klassy dróg na terenie objętym zmianą nr ...studium.

Załącznik Nr 12a-układ drogowy-kategorie dróg na terenie objętym zmianą nr ...studium.

Zastosowana przez organ planistyczny Gminy Kazimierz Dolny metodologia numeracji załączników powoduje, iż w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie jest możliwe ustalenie czy załączniki oznaczone literą „a” przedstawiają tylko tereny objęte zmianą czy też zawierają ujednolicone treści wraz ze zmianami wprowadzonymi ostatnią zmianą studium.

Tekst zmiany studium, zarówno uwarunkowania, jaki i kierunki wskazują, iż obowiązują załączniki przyjęte poprzednią zmianą jak również załączniki przyjęte uchwałą z dnia 26 kwietnia 2018 r.

Taka rozbieżność jest niedopuszczalna w kontekście brzmienia § 8 rozporządzenie w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż załączniki Nr 4, 6, 8 i 10 do uchwały Nr V/20/15 z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie zostały objęte zmianą z 26 kwietnia 2018 r.

W ocenie organu nadzoru, pomimo braku zmian w tych załącznikach powinny one zostać dołączone do uchwały w sprawie zmiany Studium z dnia 26 kwietnia 2018 r. Ustawodawca jasno rozstrzygnął, iż załączniki do uchwały o zmianie studium powinny być przedstawione w formie ujednoliconej.

Co więcej numeracja załączników Nr 4, 6, 8 i 10 pozostaje bez zmian, co w kontekście wprowadzenia załączników z numerami do których została dodana litera „a” tym bardziej może uniemożliwiać czy też utrudniać prawidłowe odczytanie charakteru wprowadzonych zmian.

Należy wskazać również, iż zarówno w tekście zmiany studium jak również na załącznikach graficznych organ planistyczny posługuje się sformułowaniem: „Zmiana Nr...studium”. Praktyka taka daleka jest od poprawności legislacyjnej i nie powinna mieć miejsca w przypadku dokumentu przyjmowanego przez organ stanowiący gminy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/328/18 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym

Potwierdzam zgodność kopii z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1835048.3866405.3833847
Nazwa dokumentu	Kazimierz Dolny-zm. studium-rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Kazimierz Dolny-zm. studium-rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Sygnatura dokumentu	IF-II.4131.19.2018
Data dokumentu	2018-06-06 00:00:00
Skrót dokumentu	6F83E2EE440C1A6945D90116BAE1F79D863507AA
Wersja dokumentu	1.2
Data podpisu	2018-06-06 13:16:14
Podpisane przez	Przemysław Czarnek wojewoda lubelski
	EZD 3.30.481.4063.6022
Data wydruku:	2018-06-11 14:08:37
Autor wydruku:	Panasiuk Marta inspektor wojewódzki