



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm. – zwanej dalej: ustawą o planowaniu)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 452.XXXIII.2016 Rady Miasta Częstochowy z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Częstochowie, w dzielnicach Tysiąclecie i Północ, obejmującego rejon Promenady Czesława Niemena, pomiędzy ulicami: Kiedrzyńską i Kukuczki **w całości**.

UZASADNIENIE:

Rada Miasta Częstochowy w dniu 22 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę nr 452.XXXIII.2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Częstochowie, w dzielnicach Tysiąclecie i Północ, obejmującego rejon Promenady Czesława Niemena, pomiędzy ulicami: Kiedrzyńską i Kukuczki.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu Prezydent Miasta Częstochowy, w dniu 30 grudnia 2016 r. przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych do przedmiotowej uchwały w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawnymi.

Pismem z dnia 17 stycznia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ustawy o planowaniu, a także z naruszeniem art. 15 ust 2 pkt 6 ustawy o planowaniu oraz § 25 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

W rozdziale 2 oddziale 3 przedmiotowej uchwały wprowadzającym wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych w § 11 ust. 1 ustalono, które tereny wchodzi w skład obszaru przestrzeni publicznej. Zgodnie z przytoczonym przepisem są to tereny oznaczone symbolami: ZP.1-ZP.5, ZP/US.1, ZP/US.2, ZP/KX.1, ZP/KX.2, KX.1-KX.4, KDW, KDL i KDX. W § 11 ust. 2 pkt 5 określono, że dla tych terenów obowiązują ustalenia wprowadzone w § 18, § 20, § 22, § 24, § 25, § 27, § 28. Tymczasem większość przepisów wyszczególnionych paragrafów stanowi ustalenia szczegółowe dla innych terenów, to jest: w § 18 – zawarto ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem U/KS, § 20 – ZP/G, w § 22 – dla ZP/U.1-ZP/U.5, w § 24 – dla KX/KDG, a w § 27 – dla terenu KS. Powyższa niespójność budzi wątpliwości jak należy interpretować ustalenia planu. Nie jest bowiem jasne które przepisy należy stosować i od czego jest to zależne, w konsekwencji nie wiadomo również, które parametry dla danego terenu należy przyjąć, czy te określone w przepisach szczególnych dla tego konkretnego terenu czy też któreś z wprowadzonych w wyszczególnionych w kwestionowanym przepisie paragrafów. Brak jednoznacznego ustalenia parametrów dla terenu stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto w § 22 ust. 2 pkt 7 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami ZP/U.4, ZP/U.5 ustalono „bilansowanie miejsc parkingowych w sposób dotychczasowy, z wykorzystaniem ogólnodostępnych miejsc postojowych.” Powyższe ustalenie również jest niejasne, nie wiadomo bowiem co uchwałodawca miał na

myśli pod określeniem „w sposób dotychczasowy”. Nie wskazano czy miejsca postojowe bilansować należy w ramach działki, budowlanej, terenu, czy też na innym terenie objętym planem, bądź może z uwzględnieniem miejsc zlokalizowanych poza obszarem opracowania. Przepis ten daje dużą dowolność interpretacyjną i nie określa w sposób jednoznaczny sposobu realizacji miejsc do parkowania wymaganego przepisem art. 15 ust 2 pkt 6 ustawy o planowaniu. Tak sformułowane przepisy mogą budzić wątpliwości na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, a w efekcie skutkować uznaniowością – zależnie od interpretacji danego organu. Każdy przepis który ogranicza konstytucyjne wolności i prawa, a plan miejscowy jest takim aktem, winien być sformułowany w taki sposób by można było jednoznacznie ustalić kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, a także na tyle precyzyjny, by zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Użycie pojęć niejasnych w akcie prawa miejscowego stoi w sprzeczności z § 25 w związku z § 143 technik prawodawczych.

Dodatkowo w § 23 ust. 2 pkt 1 dla terenów oznaczonych symbolami ZP/KX.1-ZP/KX.2 oraz w § 25 ust. 2 pkt 1 dla terenów oznaczonych symbolami KX.1-KX.4 przeznaczonych pod ciągi piesze i rowerowe oraz zieleń urządzoną ustalono „*wykorzystanie i użytkowanie terenów jako publicznie dostępnych samorządowych: ciągów pieszych i rowerowych, placów i promenad, w ciągu istniejącego, ogólnodostępnego terenu zieleni parkowej*”. Powyższe sformułowanie jest niezrozumiałe i w konsekwencji nie stanowi żadnego ustalenia. Rada Miasta Częstochowy już w § 11 ust. 1 uchwały ustaliła, że tereny ZP/KX.1-ZP/KX.2 oraz KX.1-KX.4 wchodzi w skład obszaru przestrzeni publicznej, a co za tym idzie stosuje się do nich ustalenia § 11 ust. 2 uchwały dotyczące między innymi zakazu grodzenia terenów. Można więc uznać, że ich publiczna dostępność została określona już wcześniej konkretnymi przepisami planu wyrażonymi w § 11 uchwały. Trudno natomiast odgadnąć intencje gminy co chciała ustalić wprowadzając zwrot „*samorządowych*”. Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego samorząd to samodzielne i niezależne wykonywanie pewnych funkcji o charakterze administracyjnym przez grupę osób wybranych przez jakąś społeczność; też: grupa osób sprawujących takie funkcje. Samorząd może być terytorialny, wyznaniowy, ale też gospodarczy czy też zawodowy.

Niezależnie jednak od tego o jaki samorząd chodzi, kwestionowany przepis należy uznać jako próbę określenia własności terenów, tzn. ustalenie, że obszary te są bądź mają być gruntami na przykład miejskimi. Należy zauważyć, że nabywanie i zbywanie nieruchomości to proces odrębny, niezależny od ustaleń planu, plan miejscowy nie może ograniczać możliwości zbycia prawa własności gdyż nie jest to przedmiotem planu. Głównym celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem określenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania. Powyższy przepis wykracza poza delegację ustawową przyznaną gminie w art. 15 ustawy o planowaniu i stoi w sprzeczności z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997r. nr 78 poz. 483 ze zm.). Należy zauważyć, że prawa nabycia i utraty własności określają przepisy działu III ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.).

Naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu winno skutkować uchyleniem uchwały w całości lub w części, zależnie od tego, czy plan miejscowy po uchyleniu ustaleń naruszających prawo będzie spełniał wymogi zawarte w art. 15 ust. 2 i 3 określającym jego niezbędny zakres. Zdaniem organu nadzoru, mając na uwadze powyższe uchybienia, stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra KroczeK

