



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.11.2020

Katowice, dnia 30 kwietnia 2020 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 i 471)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 355.XXVII.2020 Rady Miasta Częstochowy z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w Częstochowie, w dzielnicy Błęszno, pomiędzy ulicami: Bohaterów Katynia, Długą, Aleją Wojska Polskiego i torami kolejowymi, w części, zawartej w:

- § 16 ust. 3 pkt 4, oraz
- § 17 ust 2 pkt 3 uchwały.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 26 marca 2020 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w Częstochowie, w dzielnicy Błęszno, pomiędzy ulicami: Bohaterów Katynia, Długą, Aleją Wojska Polskiego i torami kolejowymi.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: ustawą o planowaniu) w dniu 1 kwietnia 2020 r. Kierownik Referatu Nadzoru Biura Dyrektora Generalnego Urzędu Miasta Częstochowa przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 26 marca 2020 r. Nr 355.XXVII.2020 Rady Miasta Częstochowy wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny jej zgodności z prawem

W dniu 23 kwietnia 2020 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czyli z naruszeniem § 25 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), § 12 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 poz.293).

Organ nadzoru poinformował Radę Miasta Częstochowy o naruszeniu, wysyłając zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, w którym wskazał sprzeczność z wymienionymi przepisami prawa poprzez nieprecyzyjne ustalenia planu zawarte w § 16 ust. 3 pkt 4 oraz w § 17 ust 2 pkt 3 uchwały.

W dniu 27 kwietnia 2020 r. Zastępca Prezydenta Miasta Częstochowy pismem nr MPUP.6722.2.2020 odniósł się do zarzutów przedstawionych w zawiadomieniu w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wskazując, iż „*odnosząc się do zapisu §16 ust. 3 pkt 4 o treści: "na działkach o intensywności zabudowy równej lub większej niż określona w planie dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków o nie więcej niż 5%, z odpowiednim zmniejszeniem wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej"* wyjaśniam, że zamiarem uchwałodawcy było dopuszczenie do niewielkiej rozbudowy (np. o ganek lub klatkę schodową) budynków istniejących w dniu wejścia w życie planu, na działkach, gdzie parametry i wskaźniki zabudowy w chwili obecnej już przekraczają maksymalne wskaźniki dopuszczone planem. W zapisie tym niefortunnie zestawiono wskaźnik intensywności zabudowy z powierzchnią biologicznie czynną, które nie są od siebie zależne.; odnosząc się do zapisu §17 ust. 2 pkt 3 o treści: "*powierzchnia zabudowy wszystkich budynków o przeznaczeniu dopuszczalnym nie może przekroczyć 40% powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych w granicach działki budowlanej*" wyjaśniam, że zamiarem uchwałodawcy było zawarcie w ustaleniach szczegółowych zapisu, definiującego relacje zabudowy o przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym, przy założeniu, że zabudowa o funkcji dopuszczalnej nie może dominować. Nadmierne uszczegółowienie zapisu, obejmujące nakaz jego stosowania w stosunku do działki budowlanej, istotnie pozostawia niepewność np. w sytuacji realizacji inwestycji na nieruchomości, w skład której wchodzi więcej niż jedna działka budowlana.”

Wskazać należy, iż organ wykonawczy gminy nie neguje zarzutów Wojewody i rozumie wątpliwości, które nasuwają się przy interpretacji § 16 ust. 3 pkt 4 oraz w § 17 ust 2 pkt 3 tekstu planu miejscowego.

Zgodnie z § 25 "*Zasad techniki prawodawczej*" przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miasta Częstochowy, postanowieniami § 16 ust. 3 pkt 4 a także § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały, stanowiących niejasne normy, naruszyła zatem § 25 *Zasad techniki prawodawczej*, które mają zastosowanie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie § 143 tego rozporządzenia.

Formułując zapis "*na działkach o intensywności zabudowy równej lub większej niż określona w planie dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków o nie więcej niż 5%, z odpowiednim zmniejszeniem wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej*", rada dopuściła zmianę parametrów określonych już wcześniej w § 16 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 uchwały czyli wskaźnika intensywności zabudowy oraz minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej, nie biorąc pod uwagę, iż oba te wskaźniki nie mają na siebie bezpośredniego wpływu. Przymuszalnie, organ uchwałodawczy gminy, w swoim zamiarze chciał dopuścić możliwość rozbudowy ponad wskaźniki określone uchwałą, by dać możliwość inwestorom modernizacji istniejących budynków, jednak zamiast określenia intensywności zabudowy należało dopuścić możliwość zwiększenia powierzchni zabudowy, co byłoby związane z parametrem powierzchni biologicznie czynnej.

Zdaniem organu nadzoru, poprzez ustalenie § 16 ust. 3 pkt 4 w takiej formie, Rada Miasta Częstochowy naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu., bowiem wprowadzając możliwość rozbudowy bez zachowania wymaganych planem wskaźników intensywności, przy równoczesnym odpowiednim pomniejszeniu powierzchni biologicznie czynnej, doprowadziła do sytuacji, w której wskaźniki te ustalono niejednoznacznie, naruszając w ten sposób również przywołany przepis ustawy o planowaniu obligujący gminę do ustalenia w planie: *minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*; na podstawie bowiem zapisów planu - dla inwestycji polegających na rozbudowie - wskaźnika tego nie można ustalić.

Podobnie jest w przypadku zapisu § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały, ponieważ ustalając regulacje w postaci zapisu: *powierzchnia zabudowy wszystkich budynków o przeznaczeniu dopuszczalnym nie może przekroczyć 40% powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych w granicach działki budowlanej*, Rada wprowadziła w uchwale nieprecyzyjne przepisy, szczególnie jeśli chodzi o lokalizację zabudowy w granicy działki budowlanej dla przeznaczenia dopuszczalnego. Warto zauważyć, iż w § 4 pkt 6 uchwały, określone zostało *przeznaczenie dopuszczalne jako ustalony planem rodzaj użytkowania, zagospodarowania lub zabudowy terenu wzbogacający lub uzupełniający przeznaczenie podstawowe i mogące z nim harmonijnie współistnieć*. To ustalenie planu, decyduje o tym, iż niemożliwe jest by zabudowa usługowa i zabudowa związana z prowadzeniem wytwórczości jako przeznaczenie dopuszczalne dominowały na terenach określonych symbolami 1MNU i 2MNU, których dotyczą kwestionowane zapisy § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały. Dodatkowym warunkiem lokalizacji zabudowy usługowej na terenach 1MNU i 2MNU jest ustalony limit 40% powierzchni zabudowy *wszystkich budynków zlokalizowanych w granicach działki budowlanej*, który po pierwsze nie wiadomo czy dotyczy już budynków zlokalizowanych w granicy działki, czy też liczyć go należy również uwzględniając projektowane inwestycje, po drugie zaś może zostać odczytany również jako umożliwienie realizacji zabudowy w granicy działki, stosownie do § 12 ust. 2 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tj. Dz.U.z 2019 r., poz.1065)*. W tym drugim przypadku norma prawna zbudowania na podstawie treści zawartej w § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały obligowałaby do realizacji zabudowy mieszkaniowej w granicy działki, gdy zamiarem inwestora byłaby również realizacja budynku usługowego. Jak "rozliczony" powinien zostać ustalony 40% wskaźnik przy budynkach o funkcji mieszanej oraz czy możliwa jest rozbudowa już istniejących budynków usługowych o funkcję mieszkaniową w granicy działki - nie ustalono.

Takie postanowienia planu miejscowego godzą w przepisy prawa, bowiem są nieprecyzyjne i niejednoznaczne w swym znaczeniu. Jak wynika z odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego cel wprowadzenia tych przepisów był zupełnie inny.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu wymienionych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia przepisów uchwały, uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 355.XXVII.2020 z 26 marca 2020 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w Częstochowie, w dzielnicy Błęszno, pomiędzy ulicami: Bohaterów Katynia, Długą, Aleją Wojska Polskiego i torami kolejowymi*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie jej nieważności jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miasta Częstochowy rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miasta Częstochowy.

Dodatkowo zgodnie z art. 15z ust. 1 *ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach*

związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.) - zgodnie z którym, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, bieg terminów procesowych i sądowych w postępowaniach sądowoadministracyjnych nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres - skargę można wnieść w terminie 30 dni od zniesienia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Natomiast zgodnie z art. 15z ustawy, czynności dokonane w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19, w postępowaniach sądowoadministracyjnych - są skuteczne.

Z up. Wojewody Śląskiego

Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymuje:

Rada Miasta Częstochowy

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa.