



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 marca 2021 r.

Poz. 2156

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.11.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 marca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 11)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 552.XXXIX.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w Częstochowie, w dzielnicy Częstochówka-Parkitka, w rejonie ulic: Małopolskiej, Obrońców Westerplatte oraz Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego., w następującej części:

- § 3 ust. 1 pkt 4 lit. j;
- § 31; oraz
- w legendzie i na rysunku planu: w zakresie oznaczenia terenu R - teren upraw rolnych

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 18 lutego 2021 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w Częstochowie, w dzielnicy Częstochówka-Parkitka, w rejonie ulic: Małopolskiej, Obrońców Westerplatte oraz Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego..

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w dniu 23 lutego 2021 r. Rada Miasta Częstochowy przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 18 lutego 2021 Nr 552.XXXIX.2021, a w dniu 26 lutego 2021 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 12 marca 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wprowadzenia do tego planu ustaleń niezgodnych ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Częstochowy, przyjętego uchwałą Nr 263.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2019 r. dla terenu oznaczonego symbolem R - teren upraw rolnych.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej upzp) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w określaniu warunków zagospodarowania terenów. Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyznając bowiem równocześnie na nią obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Samodzielność gminy w sferze planistycznej może być zatem realizowana, ale w ramach przepisów prawa. Naruszenie tych zasad obarczone jest konsekwencjami określonymi w art. 28 upzp.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, jest obowiązek sporządzenia jego projektu w zgodności z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – co wynika z art. 15 ust. 1 upzp. Z kolei stosownie do przepisu art. 20 ust. 1 upzp rada gminy jest obowiązana do stwierdzenia nienaruszalności postanowień studium przez ustalenia planu. Nie można zatem przyjąć planu miejscowego, którego regulacje stałyby w sprzeczności z ustaleniami studium, takie postępowanie prowadzi bowiem do istotnego naruszenia prawa, co w świetle przepisów art. 28 ust. 1 upzp musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone i zagospodarowane w planie miejscowym w sposób jaki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje lub chociażby dopuszcza.

Badając uchwałę Nr 552.XXXIX.2021 Rady Miasta Częstochowy z dnia 18 lutego 2021 r. Wojewoda Śląski stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp przez brak zgodności jej ustaleń z postanowieniami uchwały Nr 263.XX.2019 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2019 r. *Studium Uwarunkowań I Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Częstochowy*. Kwestionowaną uchwałą ustalono przeznaczenie terenu i zasady zagospodarowania dla terenu oznaczonego symbolem R - teren upraw rolnych. Dla tego terenu, zgodnie z regulacjami § 31 planu miejscowego, ustalono przeznaczenie podstawowe: teren upraw rolnych, zadrzewień i zakrzewień. Zasady jego zagospodarowania to zakaz lokalizacji kubaturowych obiektów budowlanych, w tym również jako obiektów tymczasowych oraz dopuszczenie wyłącznie przebudowę i remont istniejących obiektów budowlanych, na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tymczasem, Studium Uwarunkowań I Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Częstochowy na stronie 151 przewiduje dla tego terenu mieszkaniowy kierunek zabudowy, a uprawy rolne dopuszczono wyłącznie w strefie podmiejskiej Częstochowy:

1.3.3.7. Obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN)

1. Kierunki podstawowe:

a) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z wyłączeniem zabudowy szeregowej w strefie podmiejskiej.

2. Kierunki dopuszczalne:

a) zabudowa mieszkaniowo-usługowa;

b) usługi, przy czym w strefie miejskiej B - usługi o charakterze nieuciążliwym;

c) zabudowa lotniskowa;

d) zabudowa zagrodowa;

e) gospodarstwa rolne i hodowlane w ograniczonym zakresie - wyłącznie w strefie podmiejskiej.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem z dnia 18 marca 2021 r. Zastępca Prezydenta Miasta Częstochowy wskazał, że wyznaczenie terenu upraw rolnych, oznaczonego symbolem R, jest zgodne z zapisem zawartym w ogólnych ustaleniach studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego pkt 1.3.2. ppkt 7., który w obrębie wszystkich obszarów, jeśli jest to uzasadnione ich specyfiką lub odpowiednio do potrzeb, w planach miejscowych dopuszcza przeznaczenia terenów odpowiadające dotychczasowemu przeznaczeniu i użytkowaniu. Wyjaśnił równocześnie, że *obecnie teren oznaczony w planie symbolem R, to w większości użytki rolne, użytkowane rolniczo lub odlogowane, które w ewidencji gruntów, w przeważającej części oznaczone są jako grunty rolne klasy bonitacyjnej RIVa i RIVb. Teren został przeznaczony zgodnie z istniejącym użytkowaniem wraz z uwzględnieniem istniejącego zainwestowania. Podyktowane to jest koniecznością zapewnienia rezerwy terenu pod lokalizację projektowanej linii tramwajowej wraz z pętlą tramwajową, przewidywanej do realizacji w ramach projektowanej inwestycji pn. Budowa nowej linii tramwajowej do dzielnicy Parkitka, a planowana nowa linia tramwajowa zapisana jest w Studium. Jednak z powodu braku ostatecznych przesądzeń, co do zakresu i terminu realizacji planowanej inwestycji, plan zachowuje obecne użytkowanie terenu z uwzględnieniem istniejącego zainwestowania. Pozwoli to na tymczasową rezerwę terenu dla tej inwestycji, a w przypadku podjęcia decyzji o odstąpieniu od realizacji nowej linii tramwajowej możliwa będzie zmiana przeznaczenia terenów rolnych (R) na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.*

Podkreślił również, iż w przypadku przeznaczenia w planie miejscowym tego terenu pod komunikację publiczną, zgodnie z art 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, teren ten przechodzi, z mocy prawa, na własność gminy, a właścicielowi nieruchomości, z której wydzielono działki pod ten cel, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, a właściwym organem, dodając, że *obecnie budżet miasta nie pozwala na tak daleko idące przesądzenia lokalizacyjne, a jednocześnie, biorąc pod uwagę rangę planowanej inwestycji, niezbędne jest podjęcie kroków w celu rezerwy tego terenu i zabezpieczenia go przed zainwestowaniem, realizowanym w drodze decyzji o warunkach zabudowy.*

Po szczegółowej analizie regulacji zawartych w Studium organ nadzoru nie może jednak uznać przeznaczenia, w uchwalonym miejscowym planie, terenu rolnego (R) za zgodny z zapisami studium. W ogólnych ustaleniach studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego pkt 1.3.2. ppkt 7 ustalono bowiem:

W obrębie wszystkich obszarów, jeśli jest to uzasadnione ich specyfiką lub odpowiednio do potrzeb, w planach miejscowych można wyznaczać następujące rodzaje przeznaczenia terenów:

- odpowiadające dotychczasowemu przeznaczeniu i użytkowaniu,*
- tereny dróg publicznych i wewnętrznych, rowerowych, ciągów pieszo-rowerowych i pieszych, placów publicznych i parkingów terenowych,*
- tereny placów publicznych,*
- tereny infrastruktury technicznej,*
- tereny zieleni urządzonej,*
- tereny wód powierzchniowych,*
- tereny zalesień, z zastrzeżeniem uwzględnienia całokształtu ustaleń studium, w tym ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, wynikających m.in. z zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.*

Pośród wymienionych podstaw zmiany ustalonego kierunku przeznaczenia, zawartych w zacytowanym ppkt 7 brak jest przeznaczenia terenu pod uprawy polowe, a zagospodarowanie terenu R w miejscowym planie przewiduje zakaz lokalizacji kubaturowych obiektów budowlanych, w tym również jako obiektów tymczasowych oraz dopuszczenie wyłącznie przebudowę i remont istniejących obiektów budowlanych, na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Gmina wskazując, że podstawą do wprowadzenia kwestionowanego przeznaczenia i zagospodarowania terenu R było dopuszczenie przeznaczenia terenów **odpowiadające dotychczasowemu przeznaczeniu i użytkowaniu** nie przeanalizowała istniejącego zagospodarowania. Na spornym terenie funkcjonują bowiem budynki usługowe, w ewidencji gruntów oznaczone symbolem Bi, które – zgodnie z przewidzianym w planie zagospodarowaniem mogą być przebudowywane wyłącznie na cele zabudowy mieszkaniowej. Analiza klasyfikacji pokrycia terenu 2020 (*vide*: geoportal krajowy) prowadzi do

wniosku, że tereny rolne na tym obszarze stanowią niewielki procent jego użytkowania – (są to trzy tereny o łącznej powierzchni ok. 3 a) w większości są to lasy liściaste, roślinność trawiasta oraz tereny antropogeniczne. Przewidziane w planie przeznaczenie rolne nie odpowiada więc dotychczasowemu przeznaczeniu i użytkowaniu przeważającej części tego terenu. Jego zasady zagospodarowania nie przewidują również planowanej w studium linii i pętli tramwajowej.

Jak już wielokrotnie podkreślano zarówno w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w doktrynie, niewątpliwie jest, że uchwała w sprawie studium rada gminy dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych następnie planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (patrz: orzeczenie NSA z dnia 27 września 2007r., sygn. akt – II OSK 1028/07, publikator: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest im dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (T. Bąkowski, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004)). Wprowadzając na obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) teren upraw rolnych (R), niezgodnie z dotychczasowym użytkowaniem Rada Miasta Częstochowy poczyniła ustalenia niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, naruszając art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp.

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 wymienionego naruszenia, uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 552.XXXIX.2021 z 18 lutego 2021 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w Częstochowie, w dzielnicy Częstochówka-Parkitka, w rejonie ulic: Małopolskiej, Obrońców Westerplatte oraz Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego.*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały 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. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.