



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2025 r.

Poz. 5625

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.87.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153; zwanej dalej: *usg*) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r., poz. 527 i 680; zwanej dalej: *upzp*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 235.XXII.2025 Rady Miasta Częstochowy z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w centrum Częstochowy, w rejonie ulicy św. Barbary (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2025 r., poz. 5101).

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 *usg*, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała rady 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 28 sierpnia 2025 r. Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 235.XXII.2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w centrum Częstochowy, w rejonie ulicy św. Barbary.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp*, w dniu 1 września 2025 r. Rada Miasta Częstochowy przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 235.XXII.2025, a w dniu 3 września 2025 r. Wojewoda Śląski otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 19 września 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Pismem z dnia 25 września 2025 r. (znak: MPUP.6722.6.2025) Prezydent Miasta Częstochowy złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Na wstępie należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688 i z 2024 r., poz. 1824 oraz z 2025 r., poz. 527), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r., jeżeli przed tym terminem nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektu planu. Uchwała intencyjna Rady Miasta Częstochowy została podjęta 29 października 2015 r., a o opinie i uzgodnienia projektu miejscowego planu wystąpiono w marcu 2023 r.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Naruszenie przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme *upzp*, zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu miejscowego między innymi z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (zgodnie z wersją *upzp*: Dz. U. z 2023 r., poz. 977). Z treści art. 17 pkt 6 lit. b *upzp* wynika, że prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Treść uzgodnienia wiąże, co do zasady, organ prowadzący procedurę planistyczną w przedmiocie rozwiązań przyjętych w projekcie planu. Organ uzgadniający w zakresie swojego działania jest bowiem bardziej kompetentny do oceny projektu planu niż organ stanowiący. Skutkiem uzgodnienia projektu planu, jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Uzgodnienie projektu planu przez wojewódzkiego konserwatora zabytków powoduje, iż zaakceptowane przez niego zasady stają się prawem miejscowym, a tym samym źródłem obowiązującego prawa. Brak pozytywnego uzgodnienia Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach (zwany dalej: *ŚWKZ*) dotyczącego ostatecznej, uchwalonej wersji przedmiotowego planu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu.

Właściwość rzeczowa organu ochrony zabytków, w przedmiotowej sprawie, wynika z przepisu art. 20 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292), zgodnie z którym projekty miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w szczególności ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Prezydent Miasta Częstochowy pismem z dnia 25 września 2025 r. złożył wyjaśnienia, w których wskazał kolejno, że *postanowieniem znak C-ZZ.0522.26.3.2023.WS z dnia 28.09.2023 r. Śląski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Katowicach (ŚWKZ) nie uzgodnił projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w centrum Częstochowy, w rejonie ulicy św. Barbary. Wobec braku uzgodnienia przez ŚWKZ Prezydent Miasta Częstochowy złożył w dniu 05.10.2023 r. zażalenie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego za pośrednictwem ŚWKZ na Postanowienie znak C-ZZ.0522.26.3.2023.WS z dnia 28.09.2023 r.*

Postanowieniem znak DOZ-OAiK.650.942.2023.AR Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w dniu 11.07.2024 r. uchylił zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ŚWKZ (załącznik nr 1 do niniejszego wyjaśnienia).

ŚWKZ po powyższej decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie zajął stanowiska przez blisko 9 miesięcy.

W związku z brakiem aktywności ŚWKZ, od wydania postanowienia przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w dniu 11 lutego 2025 r. w siedzibie Miejskiej Pracowni Urbanistyczno-Planistycznej Urzędu Miasta Częstochowy zorganizowano spotkanie z przedstawicielami Delegatury w Częstochowie ŚWKZ (...) celem omówienia stanowisk oraz podjęcia wiążących decyzji, co do terminu i warunków ponownego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w centrum Częstochowy, w rejonie ulicy św. Barbary. Kierownik Delegatury w Częstochowie ŚWKZ Pani Aleksandra Janikowska-Perczak zadeklarowała termin 14 dni na wydanie „zaległego” postanowienia i gotowość porozumienia – obopólnie możliwego do zaakceptowania – w zakresie spornych zapisów projektu planu miejscowego.

Mimo powyższego ŚWKZ nie wywiązał się ze swoich obowiązków organu uzgadniającego – nie wydał postanowienia zawierającego w sentencji warunków uzgodnienia, a w uzasadnieniu szczegółowego wyjaśnienia merytorycznych przesłanek każdego ze zgłoszonych żądań ani nie wystąpił zgodnie z art. 25 ust. 1a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.) o zmianę terminu na dokonanie uzgodnienia.

Zatem stosownie do utrwalonego orzecznictwa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 1245/13) oraz mając na względzie powyższe okoliczności,

jak również treść art. 24 ust. 2 i art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjęto, że nieprzedstawienie stanowiska przez ŚWKZ uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu, co skutkowało przejściem do następnego kroku procedury planistycznej – wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu w dniach od 21.03.2025 r. do 15.04.2025 r.

ŚWKZ wydał, z rażącym naruszeniem terminu, w dniu 04.04.2025 r. Postanowienie znak C-ZZ.0522.26.4.2023.2024.2025.WS o odmowie uzgodnienia projektu mpzp.

W świetle powyższych faktów oraz obowiązujących przepisów, należało uznać, iż zaistniały uzasadnione przesłanki do przypisania wskazanemu organowi bezczynności i kontynuowano procedurę planistyczną przyjmując, że nie dopuszczono się uchybień proceduralnych przy sporządzaniu przedmiotowego projektu planu miejscowego.

Wojewoda Śląski podziela przedstawione stanowisko w zakresie, że dla gminy istotna jest możliwość zaskarżenia negatywnego stanowiska organu uprawnionego do uzgodnienia. Jednak nie uznaje przedstawionej interpretacji przepisów prawa w powyższym zakresie, bowiem przepisy art. 24 i art. 25 *upzp* mają zastosowanie do spraw związanych z procedowaniem projektów planów miejscowych, w świetle których:

- podmioty (o których m.in. mowa art. 17 pkt 6 *upzp*), w zakresie swojej własności rzeczowej lub miejscowej, uzgadniają projekt planu miejscowego (na swój koszt). Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2024 r. poz. 572; zwanej dalej: *kpa*), za wyjątkiem Wód Polskich, które uzgadniają projekt planu w drodze decyzji administracyjnej (art. 24 ust. 1 *upzp*),
- wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego, w przypadku gdy podmioty (o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. b *upzp*) nie określają warunków na jakich to uzgodnienie może nastąpić (art. 24 ust. 2 *upzp*),
- wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień przez podmioty (o których mowa w art. 17 pkt 6 *upzp*), nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie (art. 25 ust. 1 *upzp*),
- organ uzgadniający może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę terminu (o którym mowa w ust. 1) wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na dokonanie uzgodnienia (art. 25 ust. 1a *upzp*),
- nieprzedstawienie stanowiska lub warunków (o których mowa w art. 24 ust. 2 *upzp*) w terminie (o którym mowa w ust. 1 i 1a) uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem projektu (art. 25 ust. 2 *upzp*, tzw. *milcząca zgoda*).

Zatem, z treści art. 24 *upzp* wynika, że właściwą formą wypowiedzenia się organu uzgadniającego projekt planu miejscowego jest forma postanowienia (art. 106 *kpa*), w którym to postanowieniu organ musi jednoznacznie stwierdzić, czy uzgadnia projekt planu, czy też odmawia jego uzgodnienia. Stanowisko organu uzgadniającego musi mieć charakter konstruktywny – nie uzgadniając projektu planu, uprawniony organ musi równocześnie określić warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić, powołując jednocześnie podstawę prawną do określonych w ten sposób warunków uzgodnienia projektu planu. Organ uzgadniający wkracza w sferę zadań własnych gminy, zatem jego rozstrzygnięcia muszą być podejmowane w granicach i na podstawie przepisów prawa. Regulacja art. 24 ust. 2 *upzp* ma na celu ochronę samodzielności gminy w zakresie realizacji zadań własnych, do jakich należy sporządzenie planu miejscowego

Niemniej jednak, w omawianym przypadku należy wskazać, że przywołany art. 25 ust. 2 *upzp*, na etapie następującym po wydaniu przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego postanowienia (uchylającego zaskarżone postanowienie ŚWKZ w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia), nie ma zastosowania. W analizowanym przypadku art. 25 ust. 2 *upzp* odnosi się do sytuacji, w której prezydent miasta występuje do organu uzgadniającego z pismem o uzgodnienie udostępnionego projektu planu miejscowego. W przedmiotowej sytuacji projekt planu miejscowego został udostępniony ŚWKZ w dniu 14.09.2023 r. (pismo znak: MPUP-I.6721.15.2015), z podaniem 14 dniowego terminu na jego uzgodnienie. Po czym ŚWKZ wydał postanowienie o odmowie uzgodnienia w dniu 28.09.2023 r., na które pismem z dnia 05.10.2023 r. Prezydent Miasta Częstochowy złożył zażalenie do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (jak wskazano w piśmie znak: MPUP.6722.6.2025). W tym przypadku zastosowanie znajdują więc ogólne przepisy *kpa* dotyczące postanowień i zażaleń (odpowiednio art. 126 i art. 144 *kpa*).

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w postanowieniu z dnia 11.07.2024 r. (pismo znak: DOZ-DOZ-OAiK.650.942.2023.AR) wskazał, że postanowienie jest ostateczne w administracyjnym toku postępowania. Ponadto pouczył, że na postanowienie można wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W związku z tym, że Prezydent Miasta Częstochowy nie wniósł skargi do WSA, postanowienie Ministra stało się prawomocne, a skoro, na mocy art. 138 § 2 *kpa*, sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, *ŚWKZ* powinien wydać stosowne postanowienie. Prezydent miasta nie ma już możliwości ustalenia terminu dokonania uzgodnienia na podstawie art. 25 *upzp*, bo sprawa toczy się po orzeczeniu wydanym w trybie odwoławczym, a *ŚWKZ* powinien wydać postanowienie o uzgodnieniu lub odmowie uzgodnienia niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu postanowienia Ministra. Na mocy art. 106 § 6 *kpa* stosuje się przepisy art. 36-38 *kpa*. A zatem o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Z kolei Prezydentowi Miasta przysługuje prawo do wniesienia ponaglenia. Ponaglenie wnosi się do organu wyższego stopnia, w tym przypadku do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, za pośrednictwem *ŚWKZ*.

Na skutek rozpatrzenia ponaglenia Minister wydaje postanowienie, w którym wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa i, w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości, zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony. Zarządza także wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Prezydent Miasta Częstochowy nie skorzystał z instrumentu ponaglenia.

Po upływie niemal 9 miesięcy *ŚWKZ* wydał jednak postanowienie, w którym wskazał, że nie uzgadnia przedmiotowego projektu planu miejscowego (pismo z dnia 04.04.2025 r., znak C-ZZ.0522.26.4.2023.2024.2025.WS), w pouczeniu poinformował, że na postanowienie przysługuje zażalenie, które wnosi się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w Warszawie, za pośrednictwem *ŚWKZ*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia. Prezydent Miasta Częstochowy nie skorzystał z tego przysługującego mu prawa, w konsekwencji projekt przedmiotowego planu miejscowego, nie uzyskał uzgodnienia *ŚWKZ*.

Należy wskazać, że w procedurze planistycznej analizowanej *uchwały* (odzwierciedlenie w dokumentacji planistycznej), poza uchylonym postanowieniem *ŚWKZ* z dnia 28.09.2023 r., jest również wcześniejsze postanowienie *ŚWKZ* o odmowie uzgodnienia poprzedniej wersji projektu planu miejscowego (z dnia 17.07.2023 r.). Ostatecznie analizowany plan miejscowy nie ma zatem uzgodnienia z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, co w konsekwencji stanowi istotne naruszenie przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret ósme *upzp*. Zatem odmowa uzgodnienia projektu planu oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w projektowanym kształcie. Bowiem skoro prezydent miasta został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b *upzp*, to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące.

Zgodnie ze stanowiskiem sądu: *ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relevantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, w tym z właściwym konserwatorem zabytków, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie. Zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 *u.p.z.p.*, skutkuje to, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2012 r. – sygn. akt II OSK 2024/12).

Dodatkowo należy wskazać, za Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego w postanowieniu z dnia 11.07.2024 r. (pismo znak: DOZ-OAiK.650.942.2023.AR), że „*otoczenie zabytku*” ma swoją definicję legalną.

Przepis art. 3 pkt 15 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że otoczenie zabytku jest to teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytków oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Dla żadnego z wpisanych do rejestru zabytków budynków, znajdujących się na obszarze objętym planowaniem, nie wpisano do rejestru ich otoczenia w celu ochrony wartości widokowych tych budynków lub ich ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych (zostało pominięte w uzgodnieniu przez ŚWKZ).

2. Naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Analiza przedmiotowej *uchwały* wykazała, że dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem UKr ustalono przeznaczenie podstawowe:

- a) *zabudowa usługowa – usługi kultu religijnego,*
- b) *tereny zieleni urządzonej (§ 22 ust. 1 pkt 1 *uchwały*) i przeznaczenie dopuszczalne (§ 22 ust. 1 pkt 2 *uchwały*):*
 - a) *zabudowa usługowa – usługi zamieszkania zbiorowego,*
 - b) *zabudowa usługowa bezpośrednio związana i służąca do obsługi funkcji podstawowej.*

Następnie określono szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu terenu, w tym między innymi *nakaz zachowania istniejącego budynku parafialnego kościoła rzymskokatolickiego pw. św. Barbary i Andrzeja Apostoła, budynku kaplicy pw. św. Barbary oraz budynku klasztornego obecnie plebania kościoła parafialnego (§ 22 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret pierwsze *uchwały*)*. Następnie wprowadzono między innymi przepis: *zakaz lokalizacji nowych budynków i wiat (§ 22 ust. 1 pkt 3 lit. b tiret pierwsze *uchwały*)*. W § 22 ust. 1 pkt 4 *uchwały* ustalono dla tego terenu wskaźniki zagospodarowania terenu i zasady kształtowania zabudowy, w tym maksymalną wielkość powierzchni zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy i gabaryty obiektów (z istniejących budynków – tylko dla budynku kościoła – bez zmian, jak w stanie istniejącym, 4,6 m, (27,5 m z krzyżem, w tym 14,8 m budynek plus wieża 9,8 m) oraz maksymalną wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki. Natomiast w § 22 ust. 1 pkt 4 lit. c *uchwały* wskazano: **intensywność zabudowy** jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej – **nie ustala się**.

Ponadto w § 22 ust. 2 *uchwały* określono, że dla terenu UKr w odniesieniu do budynków wpisanych do rejestru zabytków, oznaczonego graficznie na rysunku planu symbolem Z1 – obowiązują ustalenia § 7 ust. 2. A w § 22 ust. 3 *uchwały* ustalono, że dla przedmiotowego terenu UKr w granicach układu urbanistycznego miasta Częstochowy wpisanego do rejestru zabytków, oznaczonego graficznie na rysunku planu, obowiązują ustalenia § 7 ust. 3.

W § 7 ust. 1 *uchwały* opisano wyróżnione na rysunku planu miejscowego (oznaczeniem graficznym, jak i symbolem) zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków i ich otoczenie, w tym między innymi w pkt 1: Z1 – dawny zespół klasztorny oo. Paulinów z XVII w. – ul. św. Barbary 51/55, w skład którego wchodzi:

- a) *kościół parafialny pw. św. Andrzeja Apostoła i Barbary,*
- b) *budynek klasztorny, obecnie plebania kościoła parafialnego,*
- c) *kaplica pw. św. Barbary „Nad Źródłem” przy kościele parafialnym*

wraz z terenem wskazanym na rysunku planu, dla których ustalono ich zachowanie i konserwację, a do wszelkich prac inwestycyjnych w granicach terenów wskazanych na rysunku planu (...) stosuje się odpowiednio do ich zakresu, zasady ustalone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (§ 7 ust. 2 *uchwały*). Natomiast w § 7 ust. 3 *uchwały* ustalono: w granicach wpisanego do rejestru zabytków układu urbanistycznego miasta Częstochowy obejmującego dawne założenie miejskie

Starej Częstochowy i Częstochówki, stosuje się odpowiednio do zakresu planowanej inwestycji ustalenia zawarte w § 6 ust. 3 i 4 uchwały oraz wprowadza się dodatkowo:

1) nakaz:

- a) uzupełniania zabudowy pierzejowej oraz realizacji zabudowy o parametrach nawiązujących do zachowanych sąsiednich budynków zabytkowych z dopuszczeniem rozwiązań neutralnych, niehistoryzujących, przy czym nowa zabudowa nie może stanowić dominanty dla chronionych budynków zabytkowych,*
- b) nawiązania wysokości gzymsu wieńczącego na elewacjach frontowych do co najmniej jednej sąsiedniej posesji (zachowanie ciągłości gzymsu wieńczącego na przylegających nieruchomościach),*
- c) ograniczenia wysokości oficyn (dla nowych budynków oraz w przypadku nadbudowy lub rozbudowy istniejących budynków) do wysokości budynków frontowych;*

2) zakaz:

- a) lokalizacji garaży jako budynków wolnostojących,*
- b) lokalizacji budynków gospodarczych i wiat z wyjątkiem wiat przystankowych komunikacji publicznej,*
- c) lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych z wyjątkiem obiektów służących organizacji imprez okolicznościowych, z zastrzeżeniem ust. 3 pkt 3 lit. b i c,*
- d) instalowania na budynkach nowych instalacji i urządzeń o wysokości ponad 3,0 m, w tym antenowych konstrukcji wsporczych i instalacji radiokomunikacyjnych;*

3) dopuszczenie:

- a) lokalizacji ogródków gastronomicznych,*
- b) lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych w formie straganów, w granicach terenu oznaczonego symbolem IKDL,*
- c) tymczasowych obiektów usługowo-handlowych w granicach terenów wskazanych do zabudowy na terenie oznaczonym symbolem ZP.*

Powyższe potwierdza również analiza rysunku planu miejscowego oraz ortofotomapy, z których dodatkowo wynika, że na terenie UKr poza zespołem klasztornym oo. Paulinów wpisanym do rejestru zabytków (Z1, tj. poza kościołem, budynkiem klasztornym i kaplicą, dla których określono na rysunku nieprzekraczalną linię zabudowy), znajdują się również dwa inne jednokondygnacyjne budynki. Wskazana nieprzekraczalna linia zabudowy obejmuje teren większy niż opisany zasięg zespołu klasztoru Z1. Przeznaczenie dopuszczalne (§ 22 ust. 1 pkt 2 *uchwały*) przewiduje na tym terenie, możliwość lokalizacji zabudowy (zabudowy usługowej – usługi zamieszkania zbiorowego i zabudowy usługowej bezpośrednio związanej i służącej do obsługi funkcji podstawowej), jednocześnie zakazując lokalizacji nowych budynków, podczas gdy nie ustalono intensywności zabudowy dla ewentualnej możliwości realizacji nadbudowy lub rozbudowy istniejących jednokondygnacyjnych budynków lub odbudowy budynków zespołu klasztoru Z1.

Dodatkowo, w przepisach ogólnych, w § 5 ust. 13 *uchwały* określono, że jeżeli pozostałe ustalenia planu nie regulują inaczej, w przypadku konieczności nadbudowy lub rozbudowy istniejących w dniu uchwalenia planu budynków:

- 1) o wysokości równej lub większej od wysokości budynków ustalonej w planie, dopuszcza się ich nadbudowę nie więcej niż o 1,5 m ponad istniejącą wysokość;*
- 2) na działkach budowlanych o powierzchni zabudowy równej lub większej od ustalonej w planie, dopuszcza się ich rozbudowę w sposób powodujący zwiększenie istniejącej w dniu uchwalenia planu powierzchni zabudowy o nie więcej niż 10%, z dopuszczeniem odpowiedniego zmniejszenia powierzchni biologicznie czynnej;*
- 3) na działkach budowlanych o intensywności zabudowy równej lub większej od ustalonej w planie, dopuszcza się ich rozbudowę lub nadbudowę w sposób powodujący zwiększenie istniejącej w dniu uchwalenia planu intensywności zabudowy o nie więcej niż 30%.*

Ponadto w § 22 ust. 1 pkt 4 lit. d *uchwały* określono maksymalną wysokość zabudowy tylko dla budynku kościoła (jednego z trzech budynków wchodzących w skład zespołu klasztoru oo. Paulinów – Z1).

Uchwałodawca zdefiniował wysokość zabudowy: *od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do najwyższego położonego punktu przekrycia (dachu, stropodachu, i in.) obiektu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględnienia wyniesionych ponad ten punkt maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych (§ 4 ust. 1 pkt 13 uchwały)* oraz dookreślił, że pod pojęciem zabudowy należy rozumieć budynki (§ 4 ust. 1 pkt 12 uchwały).

Nie jest zatem wiadome, jakie inwestycje można zrealizować na terenie UKr oraz jak zastosować, przytoczone powyżej przepisy § 5 ust. 13 uchwały, w kontekście istniejących budynków. W przypadku ewentualnej rozbudowy, nadbudowy czy odbudowy istniejących budynków, nie ustalono w planie dla terenu UKr minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz nie ustalono dla budynków maksymalnej wysokości (określono tylko dla budynku kościoła w § 22 ust. 1 pkt 4 lit. d tiret pierwsze uchwały).

Wprowadzona na rysunku planu nieprzekraczalna linia zabudowy obejmując swoim zasięgiem obszar większy niż powierzchnia zabudowy istniejącego zespołu klasztornego Z1 (tj. budynki kościoła, dawnego klasztoru i kaplicy – chronione przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zapisami analizowanego planu miejscowego). Poza jej zasięgiem, a bezpośrednio przy ulicy Św. Augustyna, położony jest jednokondygnacyjny budynek (będący w granicach otoczenia zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków) oraz na południe od zespołu klasztornego Z1 – inny budynek (poza granicami wskazanego otoczenia), dla których nie ma określonej maksymalnej wysokości zabudowy, jak również nie ma dla budynku dawnego klasztoru i kaplicy (niezbędnej w przypadku ewentualnej potrzeby ich odbudowy). Zgodnie z definicją zawartą w § 4 ust. 1 pkt 18 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy określone graficznie na rysunku planu służą kształtowaniu ładu przestrzennego, *ograniczając możliwość lokalizacji nowych budynków i wiat oraz tymczasowych obiektów usługowo-handlowych i nietrwale związanych z gruntem obiektów zaplecza gastronomicznego, w szczególności od strony dróg publicznych i placów lub wyznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych*. Nie jest zatem wiadome jaki jest cel ustalenia tej nieprzekraczalnej linii zabudowy, w kontekście jej odniesienia tylko do nowych budynków i wiat (które zakazano w ramach terenu UKr), przy jednoczesnym braku ustaleń dla obowiązkowych wskaźników i parametrów związanych z zabudową kubaturową (brak ustalenia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu UKr oraz brak ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich budynków, których plan miejscowy zakłada dalsze funkcjonowanie) skoro określono zakaz lokalizowania nowych budynków, a dopuszczona planem rozbudowa i nadbudowa uzależniona jest od wysokości ustalonej planem (§ 5 ust. 13 uchwały), której de facto nie ustalono (poza budynkiem kościoła, który jest objęty nakazem zachowania i konserwacji, nie można go rozbudować ani nadbudować, można ewentualnie odbudować).

W świetle przytoczonych powyżej przepisów należy wskazać, iż określenie maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy są obligatoryjnymi elementami konstrukcyjnymi planu miejscowego, zasadniczymi instrumentami kształtowania ładu przestrzennego w terenie i w przepisach nie zawarto w tym zakresie żadnych wykluczeń. Ich ustalenie służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Natomiast uchylenie się od obowiązku ich określenia, powoduje, że kompetencja należyta gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia dotyczące możliwości realizacji zabudowy bez określenia parametru maksymalnej wysokości tej zabudowy oraz minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, w istotny sposób prowadzi do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 upzp 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. Z uwagi na naruszenie procedury uchwalania miejscowego planu konieczne było stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miasta Częstochowy Nr 235.XXII.2025 z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w centrum Częstochowy, w rejonie ulicy św. Barbary, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

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 Radzie Miasta Częstochowy.

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 wierzytelny odpis pełnomocnictwa.