



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 16 marca 2017 r.

Poz. 833

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.12.2017.KB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr 603/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2017 r.** w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kowalowice.

Uzasadnienie

Na sesji 26 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Namysłowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z uchwałą nr XII/143/12 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kowalowice, a także stwierdzając, że zmiana planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Namysłów, przyjętego uchwałą Nr 249/VII/16 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 21 lipca 2016 r., podjęła uchwałę nr 603/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kowalowice. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 2 lutego 2017 r., w celu oceny zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z 14 lutego 2017 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących przepisów:

1) § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (j.t. Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587), poprzez:

- brak możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1, w odniesieniu do obiektów zabytkowych znajdujących się na liście zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 2, 16, 18, 25, 26, 31, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 50 i stanowiska nr: 16,
- brak możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do obiektów zabytkowych znajdujących się na liście zabytków nieruchomych wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr 53 (znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 26MN) oraz zabytek archeologiczny ujęty w ewidencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o nr 4 (znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 4R).

Ponadto brak opisu, iż załączniki nr 1 stanowią załącznik do uchwały nr 603/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2017 r.;

- 2) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.) poprzez określenie w § 2 pkt 12 niniejszej uchwały w definicji określającej usługi komercyjne, w § 2 pkt 17 niniejszej uchwały w definicji określającej tereny sportu i rekreacji, w § 11 ust. 3 pkt 3 dopuszczenia realizacji elementów małej architektury, § 40 ust. 3 w zakresie pozostałych sieci, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt.10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399) poprzez określenie jako realizacje tymczasowe, do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej sanitarnej, przydomowych oczyszczalni ścieków, w § 5 ust. 3 i § 40 ust 6 pkt. 3 przedmiotowej uchwały.

Przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych;
- 4) art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art 6 ust 1 u.p.z.p. poprzez przekroczenie przez gminę kompetencji władztwa planistycznego w zakresie dopuszczenia lokalizacji 2 garaży jednostanowiskowych lub 1 garażu dwustanowiskowego oraz dopuszczenie lokalizacji 1 budynku gospodarczego w § 12 ust. 1 pkt 6 przedmiotowej uchwały;
- 5) art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 ze zm.) oraz § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315), poprzez brak uwzględnienia obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w palnie miejscowym oraz wprowadzenia do uchwały obowiązkowych ustaleń dla tej strefy;
- 6) art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek.

Nadto naruszenie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad technik prawodawczej”, dotyczy § 39 przedmiotowej uchwały poprzez zastosowanie odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały.

Ponadto na załącznikach graficznych nie powołano się na aktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów.

Wojewoda Opolski zapewnił organom gminy Namysłów możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionych w wyżej wymienionym piśmie zarzutów.

21 lutego 2017 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysławie (pismo z 23 lutego 2017 r., znak Or.0711.12.2017.EM), w których wyjaśnia, iż zarzucone przez organ nadzoru naruszenie § 8 pkt 1 i 2 oraz § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., (cyt.): *„Nie wszystkie obiekty umieszczone w § 7 ust. 1 i § 10 ust. 1 MPZP Kowalowice zostały umieszczone na rysunku (...) Obiekty, które nie zostały umieszczone na tym rysunku i tak podlegają ochronie stosowanie do postanowień części tekstowej MPZP Kowalowice, jak i ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków(...). Wskazać przy tym trzeba, że każdy z tych obiektów stanowi obiekt będący częścią Gminnej Ewidencji Zabytków albo będący stanowiskiem archeologicznym niezależnie od faktu umieszczenia go na rysunku MPZP Kowalowice, a ich ochrona wynika już z samego faktu umieszczenia ich w części tekstowej (...).*

W lewym górnym rogu strony zarówno na str. 26 i 28 wyraźnie wskazano, że rysunek ten stanowi załącznik nr 1 do MPZP Kowalowice (z odwołaniem do daty i numeru uchwały).”

Przeprowadzona przez Wojewodę Opolskiego ocena zgodności z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Namysławie pod kątem zapisów art. 28 ust. 1 ustawy wykazała, że organ stanowiący Gminy Namysłów uchwalając niniejszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszył **istotnie zasady sporządzania planu miejscowego** poprzez brak możliwości powiązania treści miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 – wieś Kowalowice, w odniesieniu do obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomości wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 2, 16, 18, 25, 26, 31, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 50 i stanowiska nr: 16 oraz brakiem możliwości powiązania rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do obiektów zabytkowych znajdujących się na liście zabytków nieruchomości wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr 53 (znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 26MN) oraz zabytek archeologiczny ujęty w ewidencji Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o nr 4 (znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 4R), co skutkuje stwierdzeniem nieważności kontrolowanej uchwały.

Zgodnie z § 8 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznacznie powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*. Powyższy wymóg nie został spełniony, brak jest możliwości powiązania załącznika graficznego z treścią przedmiotowego planu miejscowego.

Nie można się zgodzić ze stwierdzeniem Przewodniczącego odnośnie obiektów zabytkowych znajdujących się na liści zabytków nieruchomości wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków o nr: 2, 16, 18, 25, 26, 31, 35, 36, 37, 40, 41, 42, 45, 50 i stanowisko nr: 16, gdyż w treści § 7 ust. 1 i § 10 ust. 1 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kowalowice widnieje zapis (cyt.): *oznaczonych graficznie na rysunku planu*, wobec czego na załączniku graficznym powinny znaleźć się powyższe obiekty i stanowiska.

W zakresie zarzutu organu nadzoru o braku możliwości powiązania treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z rysunkiem planu dotyczącego opisanego załączników graficznych, Wojewoda Opolski **przyjmuje** wyjaśnienia Przewodniczącego, jednakże wskazuje, iż na załącznikach winien się znaleźć odpowiedni numer uchwały wraz z datą.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie w § 2 pkt 12 niniejszej uchwały w definicji określającej usługi komercyjne, w § 2 pkt 17 w definicji określającej tereny sportu i rekreacji, w § 11 ust. 3 pkt 3 dopuszczenia realizacji elementów małej architektury, w § 40 ust. 3 w zakresie pozostałych sieci, w sposób niejednoznaczny poprzez użycie zwrotu „itp.”, Przewodniczący tłumaczy, iż w podanych postanowieniach miejscowego planu zostały zawarte przykładowe wyliczenia, aby nie tworzyć katalogu zamkniętego, który mógłby zawęzić określenie rodzaju inwestycji i ograniczyć zabudowę. Dodatkowo wyjaśnia, że w ramach ustalonego przeznaczenia nie ma ryzyka określenia dowolnego przeznaczenia, gdyż przykładowe wyliczenia pokazują jakich obiektów realizacja jest dopuszczalna. Rada Gminy podjęła uchwałę, w treści której ustaliła w § 2 pkt 12 przez usługi komercyjne *należy rozumieć komercyjne obiekty usług handlu, gastronomii, instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, obsługi turystyki, mieszkalnictwa zbiorowego oraz działalność gospodarczą niezakłócającą funkcji mieszkaniowej jak np. obiekty biurowe i socjalne, gabinety lekarskie, kancelarie prawnicze, punkty obsługi finansowej itp.* W § 2 pkt 17 omawianej uchwały przez tereny sportu i rekreacji *należy rozumieć tereny, na których realizowane są różne formy rekreacji sportowej z wykorzystaniem istniejącego i dostosowanego do tych form ukształtowania terenu i urządzeń z nim związanych tj. boiska otwarte, lodowiska sezonowe, strzelnice sportowe, korty tenisowe, tory wypoczynkowe itp.* W § 11 ust. 3 pkt 3 przedmiotowej uchwały wskazano *elementy małej architektury (tablice informacyjne, słupy ogłoszeniowe, kioski kolportażu prasy itp. (...))* oraz w § 40 ust. 3 *w zakresie pozostałych sieci takich jak: telewizja kablowa, instalacja alarmowa itp. (...)*

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż zapis „itp.”, pozostawia katalog otwarty, pozwalający na określenie innych obiektów i urządzeń uzupełniających występujących na przedmiotowym terenie, co stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Użycie we wskazanej regulacji zwrotu „itp.” oznacza, że dla tego obszaru dopuszczalne jest inne jeszcze, nieprzewidziane w planie dopuszczenia, co jest przedmiotem wielu orzeczeń sądów administracyjnych, m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 242/12, który jednocześnie wskazuje, iż art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje w planie miejscowym do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Natomiast art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, które muszą być

określone w planie precyzyjnie i jednoznacznie, tak aby nie pozostawiać użytkownikom nieruchomości bądź wykonawcy uchwały możliwości określenia w sposób dowolny tego przeznaczenia.

Z powyższego wynika, iż nie można formułować przeznaczenia w sposób umożliwiający jego dowolną interpretację czy stosowanie wykładni rozszerzającej. Władztwo planistyczne gminy oznacza, że rada gminy określa obowiązkowo m.in.: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie może zatem rada scedować nałożonych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określania takich zasad innym podmiotom. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego fragmentu terenu objętego daną regulacją bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych. Powyższe potwierdza m.in.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 375/10, w którym stwierdzono, że niedopuszczalne jest umieszczanie w planie norm otwartych, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy przez organy właściwe do wydania decyzji związanych z realizacją inwestycji.

Biorąc powyższe Wojewoda Opolski stwierdza, iż pozostawienie otwartego katalogu przez Radę Miejską w Namysłowie poprzez sformułowanie „itp.” w planie miejscowym stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt.10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach poprzez określenie jako realizacje tymczasowe, do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej sanitarnej, przydomowych oczyszczalni ścieków, Przewodniczący wyjaśnia, iż (cyt.): „do momentu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się realizację przydomowych oczyszczalni ścieków i oczywiście nie ma nakazu likwidacji już istniejących oczyszczalni z chwilą powstania sieci kanalizacji sanitarnej. Od momentu powstania sieci nie dopuszcza się realizacji na zasadzie wyboru (oczyszczalnia albo podłączenie do sieci), co należy w oczywistym ekonomicznym interesie każdej gminy bądź miasta realizujących sieć kanalizacji zbiorczej. (...) w § 5 ust. 3 MPZP Kowalowice - nakaz podłączenia do kanalizacji dotyczy tylko nowych inwestycji i sytuacji, gdy sieć kanalizacji sanitarnej już istnieje w momencie ich realizacji.”

Wojewoda Opolski **przyjmuje** wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w ww. zakresie.

Odnośnie naruszenia art. 1 ust. 2 pkt 7 oraz art 6 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przekroczenie przez gminę kompetencji władztwa planistycznego w stosunku do określenia ilości budynków na działce, Przewodniczący stwierdził, iż gdyby zostało naruszone prawo w tym zakresie możliwe jest stwierdzenie nieważności tego zapisu.

Przedmiotowa uchwała ustala w § 12 ust. 1 pkt 6, iż (cyt.) „maksymalna powierzchnia zabudowy obiektów garażowych i obiektów wolnostojących 60 m² dodatkowo na działce dopuszcza się lokalizację 2 garaży jednostanowiskowych lub 1 garażu dwustanowiskowego, dopuszcza się lokalizację 1 budynku gospodarczego nie licząc garaży”. Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, w planie miejscowym należy dążyć do zachowania prawa do własności w sposób zgodny z przepisami odrębnymi.

W ocenie tut. organu ustalenia planu nakazujące sytuowanie określonej liczby budynków stanowi **istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, gdyż zakazy, nakazy i dopuszczenia w powyżej przywołanych ustaleniach przedmiotowej uchwały przekraczają ustawowe władztwo planistyczne gminy. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. Akt IV SA/Wa 1491/11 potwierdza stanowisko tut. organu. Zdaniem Sądu (cyt.) „gmina wykroczyła poza przysługujące jej tzw. władztwo planistyczne, ustalając (...) zakaz realizacji więcej niż jednego domu mieszkalnego na działce oraz ustalając, że realizacja drugiego domu winna być poprzedzona wydzieleniem działki budowlanej spełniającej warunki planu oraz w sposób bezpośredni obsłużonej komunikacyjnie i inżyniersko. Nie ma, zdaniem Sądu, racjonalnych podstaw do wprowadzania tego rodzaju ograniczeń w zabudowie działki skarżącego”.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych

oraz § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., Przewodniczący wyjaśnia, iż plan odnosi się do istniejących cmentarzy i zastosowanie szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń byłoby powtórzeniem przepisów lub naruszeniem zasad sporządzania planu.

Rada Gminy Namysłów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pomimo braku określenia w części tekstowej miejscowego planu ustaleń dotyczących strefy sanitarnej dla cmentarza naruszając przepisy art. 15 ust 2 pkt 9 u.p.z.p. Jednocześnie na rysunku planu miejscowego określono obszar strefy sanitarnej cmentarza, zdefiniowanej w legendzie jako (cyt.) „*oznaczenie informacyjne*”. Natomiast w części tekstowej uchwały w § 3 ust 2 pkt 7 ustalono, iż (cyt.) „*Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są oznaczeniami informacyjnymi planu: (...) 7) granica strefy sanitarnej od terenu cmentarza*”. Art. 15 ust 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala, iż *w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*. Należy bowiem uwzględnić art. 3 i 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, które określają, iż *cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (...) Cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. (...)*, oraz § 3 ust 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, który ustala, iż *odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzień, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone*.

Przytoczone przepisy wskazują w sposób jednoznaczny, iż dla budowy lub przebudowy cmentarza obowiązkowo sporządza się plan miejscowy zawierający ograniczenia dotyczące przeznaczenia terenu spowodowane lokalizacją cmentarza, w tym strefę sanitarną. Stanowisko to potwierdza wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. sygn. akt II OSK 1624/11 stwierdzający, iż (cyt.) *wyznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenem szczególnym są tereny cmentarzy ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. A zatem opisane regulacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania. W tym miejscu wskazać należy, iż gdyby miejscowy plan nie wprowadzał strefy ochronnej o treści określonej w powołanym rozporządzeniu, to realizacja cmentarza mogłaby być niemożliwa. Bowiem między uchwaleniem planu miejscowego, a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym pozbawić gminę możliwości budowy cmentarza. Z tych względów wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (...) W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Ponadto za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.*”

Organ nadzoru równocześnie wskazuje na fakt, iż strefa sanitarna cmentarza zdefiniowana w legendzie na załączniku graficznym jako oznaczenie informacyjne, została wyznaczona na rysunku planu tylko dla istniejącego cmentarza, jednocześnie brak wyznaczenia tej strefy dla części rozbudowywanej cmentarza, który stanowi kontynuację ww. terenu, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowisko takie zajął NSA w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. (II OSK 1623/11) definiując, iż (cyt.) „*Rację ma bowiem Sąd pierwszej instancji, że powołane wyżej przepisy zobowiązywały Radę Miejską w W. do uchwalenia planu miejscowego, obejmującego również strefę sanitarną cmentarza. (...) Z punktu widzenia planowanego cmentarza istotna jest okoliczność, w jakiej odległości od planowanego cmentarza istnieje zakaz zabudowy czy też ograniczenie w zabudowie*

terenów leżących w pobliżu cmentarza. W dalszej części poruszając kwestię przeznaczenia terenu pod cmentarz NSA podkreśla, iż (cyt.) „Ustawa o cmentarzach nie daje podstaw do nieuwzględniania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie musi obejmować terenu całej gminy. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas plan ten musi obejmować także związaną z nim strefę sanitarną”.

Naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez sporządzenie projektu planu miejscowego w skali 1:2000 bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, iż zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek. Przewodniczący Rady Miejskiej wyjaśnia, iż miejscowy plan zagospodarowania wsi Kowalowice stanowi około 1374 ha powierzchni terenu, wobec czego można uznać, że zachodzi szczególny przypadek w związku z znaczną powierzchnią terenu. Dodatkowo w wyjaśnieniach przywołuje wyroki sądów.

Wojewoda Opolski **przyjmuje** wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Namysłowie odnośnie zastosowania skali 1:2000, jednakże wskazuje, iż każde odstępienie od stosowania ustalonej w ustawie o planowaniu skali, winno być odpowiednio wykazane w dokumentacji prac planistycznych.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Namysłowie wyjaśnia, iż zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały tj. w § 39 wystąpiło w wyniku omyłki redakcyjnej. Natomiast powołanie się w załącznikach graficznych na nieaktualne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Namysłów wynikało z tego, iż w momencie wyłożenia projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązywało poprzednie studium. Odnośnie powołania się przez organ gminy na nieaktualne studium, Wojewoda Opolski **wskazuje**, iż przy każdej zmianie powyższego aktu, w treści uchwalanego miejscowego planu jak i na załącznikach graficznych winien znaleźć się odpowiednie powołanie.

Zapisy przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalają w § 39 (cyt.): „§ 30 ust. 1. Ustala się wskaźniki parkingowe do obliczania zapotrzebowania inwestycji na liczbę miejsc postojowych dla samochodów osobowych: (...) Wskaźnik obliczenia miejsc postojowych dla samochodów osobowych w tym do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową – zgodnie z ust. 3. (...) pkt 5 domy dziennego i stałego pobytu dla osób starszych, domy opieki – 10 łóżek - min. 0,9 z zastrzeżeniem ust. 6, (...) pkt 9 przychodnie, gabinety lekarskie, kancelarie adwokackie – 100 m² pow. użytkowej – min. 5 z zastrzeżeniem ust. 7 (...) ust. 1 ustala się następujący minimalny udział miejsc postojowych przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w ogólnej liczbie miejsc postojowych dla samochodów osobowych, z zastrzeżeniem ustępów 4, 5, 6, 7 (...) ust. 2 Ustalenia ustępu 2 nie dotyczą (...)”.

Powyższe zwroty błędnie odwołują do nieistniejących punktów oraz ustępów, powodując w ten sposób brak możliwości jednoznacznego powiązania treści uchwały. Organ nadzoru stwierdza **istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowe planu**, gdyż powyższe zapisy są niezgodne z technikami prawodawczymi.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że **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 jej części.**

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż brak możliwości powiązania treści uchwały z załącznikiem graficznym, zastosowania zwrotu „itp.”, określenia ilości zabudowy, brak strefy sanitarnej dla rozbudowanego cmentarza oraz ograniczeń związanych z cmentarzem, zastosowania odwołania do nieprawidłowych punktów uchwały, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które w konsekwencji skutkować muszą stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości.

W stosunku do pozostałego naruszenia prawa, tj. braku wyjaśnienia zastosowania skali, powołania się na nieaktualne studium, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości i nie skutkuje nieważnością uchwały w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr 603/VII/17 Rady Miejskiej w Namysłowie z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Kowalowice, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda