



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 5519

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.418.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 6 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr 65/VII/2024 Rady Miejskiej w Narolu z dnia 29 października 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „CMENTARZ KOMUNALNY W NAROLU”

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2024 r. Rada Miejska w Narolu podjęła uchwałę Nr w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „CMENTARZ KOMUNALNY W NAROLU”. Badana uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu w dniu 6 listopada 2024 r. W dniu 25 listopada 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności przywołanej uchwały. Organ nadzoru dokonał oceny omawianej uchwały na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z ustawą 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). Stosownie do regulacji art. 28 ust. 1 u.p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 u.p.z.p., tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb uchwalania planu, określony w u.p.z.p., odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu. Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem zasygnalizować wypada, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Burmistrz Gminy złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego oraz dołączył ekofizjografię, prognozę skutków finansowych oraz uwarunkowania cmentarza w Narolu.

Badając nienaruszenie ustaleń studium organ stanowiący musi uwzględnić treść art. 9 ust. 4 ww. ustawy, w myśl którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz art. 15 ust. 1, zakładającego, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, wraz z uzasadnieniem. Przywołane normy jednoznacznie wskazują, że postanowienia planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianych w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia

27 października 2023 r., sygn. akt II SA/Po 886/22). Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Wr 684/22). Wskazuje się, że przyjęte ustalenia planu są niezgodne z ustaleniami zawartymi w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Narol gdyż m.in.:

- a) brak jest w ustaleniach planu zakazu lokalizacji zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej zgodnie z ustaleniami Studium dla terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej – 1U/P (str. 13);
- b) w § 11 uchwały dla terenu parkingu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KOP ustalono przeznaczenie uzupełniające: a) usługi handlu detalicznego, b) usługi biurowe i administracji, natomiast w ustaleniach Studium ww. teren parkingu położony jest na terenie cmentarza oznaczonego na rysunku Studium symbolem, 1ZC dla którego wytyczne dopuszczają m.in. realizację obiektów służących obsłudze cmentarza, takich jak: zaplecze administracyjno-gospodarcze oraz niewielkie obiekty usługowe. Niemniej jednak usługi stanowiące przeznaczenie uzupełniające ustalone w planie miejscowym nie zastrzegają możliwości realizacji wyłącznie usług związanych z obsługą cmentarza, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu;
- c) w § 14 pkt 2 uchwały dla terenu cmentarzy czynnych, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1CC (teren cmentarzy oznaczony na rysunku Studium symbolem 1ZC) ustalono przeznaczenie uzupełniające tj. a) usług kultu religijnego b) usług biurowych i administracji. Dodatkowo należy zauważyć, iż obowiązkowe elementy cmentarza określa art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2024 r. poz. 576) oraz § 7 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r., Nr 48 poz. 284). Dopuszczenie zawarte w studium Gminy Narol dla terenu cmentarza stanowi katalog zamknięty. Ustalone przeznaczenie uzupełniające dla terenu cmentarza w przedmiotowym planie oznaczonego na części graficznej symbolem 1CC nie zawierają się w ww. dopuszczeniach i stanowią istotne naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zwraca się uwagę, że brak jest uzasadnienia odstąpienia do wyznaczenia strefy 150 m od terenu cmentarzy czynnych oznaczonego na rysunku planu symbolem 1CC – zgodnie z przepisami odrębnymi w tym zakresie. Zapis § 17 uchwały określający obowiązujące ograniczenia dotyczące zabudowy i zagospodarowania terenu należy uznać za wykroczenie ww. ustaleniami poza granice opracowania planu określonymi uchwałą Rady Miejskiej w Narolu Nr 547/LIII/2023 z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru "Cmentarz Komunalny w Narolu", co stanowi istotne naruszenie art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 i art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zauważa się, że nie został dołączony do uchwały załącznik nr 3 stanowiący dane przestrzenne, co stanowi naruszenie art. 67a ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W zakresie dokumentacji planistycznej zauważa się, że na podstawie art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wystąpiono o opinię do projektu planu właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Przedmiotowy plan po uwadze złożonej podczas pierwszego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu zmienił przeznaczenie terenu z terenu rolnictwa z zakazem zabudowy oznaczonego na rysunku projektu planu symbolem 1RN na teren usług lub produkcji oznaczony na rysunku planu symbolem 1U-P.

Zgodnie z art. 73 ust. 3 oraz ust. 3a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) w planie miejscowym obowiązkiem jest uwzględnienie wymagań związanych z ochroną środowiska tym bardziej gdy w obrębie zwartej zabudowy miast i wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym ograniczenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych. Niemniej jednak przepis ust. 3 nie dotyczy budowy i rozbudowy zakładów na obszarach określanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania, jeżeli plany te nie zawierają ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, co z kolei przypisuje się

przedmiotowemu planu miejscowemu, w ustaleniach którego brak jest zakazu lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii a teren przeznaczony został m.in. pod działalność produkcyjną, składowanie i magazynowanie.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego, zawierający tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania, powinien podlegać procesowi opiniowania przez właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Podkreśla się, że badana uchwała nie stanowi projektu, który został opiniowany oraz uzgodniony. Projekt uchwały po opiniowaniu i uzgodnieniach ulegał zmianom, polegającym na usunięciu jak również dodaniu nowych ustaleń planu. W tym zakresie nie nastąpiło ponowienie ww. procedury. Plan miejscowy po pierwszym wyłożeniu do publicznego wglądu usunął teren rolnictwa z zakazem zabudowy i zastąpił go terenem usług lub produkcji. Ww. zmiana w skali projektu i otoczenia opracowywanego terenu stanowi istotną zmianę przeznaczenia i powoduje potrzebę ponowienia procedury opiniowania i uzgadniania wynikających z art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przytoczone powyżej naruszenia mają charakter istotnego naruszenia prawa, które skutkują stwierdzeniem nieważności analizowanej uchwały.

Dodatkowo wskazać należy, że w przedmiotowej uchwale znajdują się nieistotne naruszenia prawa:

- 1) w § 9 pkt 1 uchwały ustalono błędnie przeznaczenie terenu tj. usługi lub produkcja wraz z urządzeniami budowlanymi i uzbrojeniem terenu niezbędnym do ich funkcjonowania, natomiast w § 9 wyznaczono teren pod usługi lub produkcję,
- 2) niejasne są ustalenia planu zawarte m.in. w § 9 pkt 5 lit. d, § 11 pkt 4 lit. d, § 14 pkt 4 lit. d uchwały ustalające gabaryty zabudowy: rzut budynku o skrajnych wymiarach do (...), powyższe może stwarzać problemy podczas stosowania ustaleń planu;
- 3) część zapisów planu jest niewłaściwa, niezgodna z § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawiera odwołania do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu, bądź uwzględnianiu, w związku z ustalonym w planie dopuszczeniem np. § 16 ust. 2 pkt 3 i ust. 3 i § 17 uchwały;
- 4) występuje niespójność w oznaczeniu terenu usług lub produkcji, który w uchwale oznaczony został symbolem 01U-P, natomiast w części graficznej 1U-P;
- 5) brak jest projektu planu z etapu wyłożenia do publicznego wglądu, co uniemożliwia sprawdzenie zgodności uchwalonego planu z projektem planu podlegającym procedurze wyłożenia, co może stanowić naruszenie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 6) brak jest wszystkich wersji danych przestrzennych utworzonych dla projektu planu, o których mowa w art. 67c ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi naruszenie § 11 ust. 1 pkt 17 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

W ocenie organu nadzoru wskazane uchybienia zawarte w uchwale Nr 65/VII/2024 Rady Miejskiej w Narolu z dnia 29 października 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „CMENTARZ KOMUNALNY W NAROLU” stanowią istotne naruszenia prawa co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru