



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 4 stycznia 2017 r.

Poz. 99

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.143.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.),

### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr 166/XXV/2016 Rady Gminy Miedźno z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowościach: Miedźno, Kołaczkowice, Wapiennik i Izbiska – tereny położone na zachód od drogi wojewódzkiej D-491.

### **Uzasadnienie**

W dniu 22 listopada 2016 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę nr 166/XXV/2016 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowościach: Miedźno, Kołaczkowice, Wapiennik i Izbiska – tereny położone na zachód od drogi wojewódzkiej D-491.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 29 listopada 2016 r., Wójt Gminy Miedźno przekazał organowi nadzoru uchwałę nr 166/XXV/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 16 grudnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Jednym z podstawowych i obowiązkowych ustaleń, które musi znaleźć się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest określenie przeznaczenia terenów oraz wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a także z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587; zwanego dalej: rozporządzeniem). Linie rozgraniczające mają na celu oddzielenie od siebie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Rada Gminy Miedźno na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr 166/XXV/2016, w stosunku do terenów dróg oznaczonych symbolami 1KDz, 1KDD, 2KDD, 1KDw i 2KDw, w miejscach ich połączeń – skrzyżowań, nie rozdzieliła ich liniami rozgraniczającymi. Jednocześnie ustaliła dla tych terenów różne zasady zagospodarowania. W tekście uchwały, w § 24 dla terenu 1KDz ustaliła przeznaczenie – ulica publiczna klasy zbiorczej, w § 25 dla terenów 1KDD i 2KDD ustaliła przeznaczenie – ulica publiczna klasy dojazdowej oraz w § 26 dla terenów 1KDw i 2KDw ustaliła przeznaczenie – drogi wewnętrzne.

Brak wydzielenia terenów dróg skutkuje trudnością jednoznacznego określenia granic tych terenów, a tym samym przebiegu dróg różnych klas oraz dróg wewnętrznych. Ponadto, „nie zamknięto” także liniami rozgraniczającymi terenów dróg, których przebieg jest kontynuowany poza granicami planu. Rada gminy podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ograniczyła obszar, w którym może dokonywać ustaleń. Zobowiązała się tym samym do określenia granic poszczególnych terenów objętych opracowaniem i zasad ich zagospodarowania. Niedopuszczalnym jest zatem ustalenie w planie „otwartych” linii rozgraniczających, co prowadzi do braku wydzielenia terenu stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1.

Należy podkreślić, iż obie części planu miejscowego (część tekstowa w postaci uchwały oraz część graficzna stanowiąca załącznik do uchwały) muszą być ze sobą zgodne. Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., linia rozgraniczająca wydziela nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale również tereny o różnych zasadach zagospodarowania. Linie rozgraniczające powinny być jednoznacznie ustalone, aby granice między terenami były wyraźnie zdefiniowane, ściśle określone i nie budzące wątpliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż tereny dróg, dla których ustalono różne przeznaczenia oraz dla których obowiązują odrębne zasady zagospodarowania, winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczających, czego nie uczyniono w miejscach skrzyżowań dróg.

Brak linii rozgraniczających pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania rażąco narusza zasady sporządzania planu miejscowego, w szczególności przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia, które wyraźnie wskazują na obowiązek ich określania.

2. Rada Gminy Miedźno, w granicach uchwalonego planu miejscowego, wyznaczyła między innymi dwa tereny cmentarzy oznaczone symbolami 1ZC i 2ZC. Należy podkreślić, że tereny przeznaczone w planach miejscowych pod cmentarze stanowią szczególną grupę terenów ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny o takim przeznaczeniu. Zgodnie z treścią przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r., Nr 52, poz. 315; zwanego dalej: rozporządzeniem o cmentarzach), teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie.

W § 5 ust. 3 uchwały, Rada Gminy Miedźno, ustaliła: *Zgodnie z wymaganiami przepisów szczególnych, z mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, na rysunku planu zostaje **ponadto** oznaczona granica strefy sanitarnej od cmentarza o szerokości 50 m. Ponadto, w § 8 pkt 5 uchwały, ustalono, że: w granicach obszaru objętego planem, w zasięgu strefy sanitarnej od cmentarza, oznaczonej na rysunku planu, **obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.***

Zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem o cmentarzach, cmentarze winny być lokalizowane tak, aby w odległości co najmniej 150 m od jego granic nie było **żadnych obiektów wskazanych w § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach**, w tym zabudowań mieszkalnych. Przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 m, pod warunkiem podłączenia budynków do sieci wodociągowej. Zgodnie z orzecnictwem sądowno administracyjnym: *Skoro przepisy rozporządzenia wymagają, aby odległość nowego cmentarza od istniejących zabudowań mieszkalnych wynosiła co najmniej 150 m, to tym samym odległość planowanych do realizacji budynków mieszkalnych od istniejącego już cmentarza również powinna wynosić nie mniej niż 150 m* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2014 r. – sygn. akt II OSK 823/13; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Wykładania celowościowa powołanego przepisu prowadzi bowiem do wniosku, że **przepisy rozporządzenia określają zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów zabudowy mieszkaniowej mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak również w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana zabudowa, w tym zabudowa mieszkaniowa.**

Na rysunku planu, stanowiącym załącznik do uchwały nr 166/XXV/2016, wskazano teren oznaczony symbolem 9MNRMU, przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową (przeznaczenie podstawowe) i zabudowę zagrodową (przeznaczenie dopuszczalne). Zgodnie z przepisem § 16 pkt 4 lit. b uchwały: *dopuszcza się lokalizację usług jako wbudowanych w parter zabudowy mieszkaniowej, dobudowanych do budynku mieszkalnego lub jako obiekt wolnostojący.* Niniejszy teren usytuowany jest w strefie ochrony sanitarnej od cmentarza o szerokości 50 m. W ustanowionej planem strefie, jak ustalono w § 8 pkt 5 uchwały **obowiązują przepisy rozporządzenia o cmentarzach**, przez które rozumieć należy

normy zawarte w § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach, stanowiące o ograniczeniach w zagospodarowaniu tych terenów, a mianowicie odległości cmentarza od określonych elementów zagospodarowania terenu. Powyższe oznacza, iż lokalizacja cmentarza na określonym obszarze powoduje ograniczenia, wynikające z § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach, w związku z § 5 ust. 3 i § 8 pkt 5 uchwały, w zakresie dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenów w sąsiedztwie cmentarza.

W § 16 pkt 6 uchwały, Rada Gminy Miedźno ustaliła, że: *dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 9MNRMU dopuszcza się realizację budynku mieszkalnego w granicach strefy ochrony sanitarnej od cmentarza*. Należy w tym miejscu podkreślić, że w związku z poczynionymi ustaleniami, w stosunku do ustalonej planem *strefy sanitarnej od cmentarza*, Rada Gminy Miedźno doprowadziła do wewnętrznej sprzeczności przepisów przyjętej uchwały. Mowa tu o sprzeczności przepisów zawartych w uchwale w § 8 pkt 5 z § 16 pkt 6 uchwały oraz samego przepisu § 16 pkt 6 uchwały z przepisami rozporządzenia o cmentarzach, a konkretnie z § 3 ust. 1. Skoro Rada Gminy Miedźno w § 8 pkt 5 uchwały ustaliła, że w przyjętej planem *strefie sanitarnej od cmentarza*, obowiązują przepisy rozporządzenia o cmentarzach, a w związku z tym zakaz lokalizowania zabudowy mieszkaniowej, nie można w innym miejscu uchwały (§ 16 pkt 6) dopuścić możliwość realizacji budynku mieszkalnego w granicach tej strefy. W ten sposób regulacje planu, w stosunku do ustalonej planem *strefy sanitarnej od cmentarza*, pozostają w wewnętrznej sprzeczności, wprowadzając w błąd odbiorcę planu.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., plan miejscowy uchwalany jest w celu określenia przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania. Poprzez sprzeczność przepisów uchwały § 8 pkt 5 i § 16 pkt 6, nie wiadomo, jak zagospodarować teren 9MNRMU przewidziany pod zabudowę mieszkaniową z jednoczesnym zakazem realizowania takiej zabudowy w granicach tego terenu.

Z uwagi na powyższą sprzeczność przepisów uchwały, § 8 pkt 5 z § 16 pkt 6 uchwały, a także naruszenie regulacjami zawartymi w § 16 pkt 6 uchwały norm prawnych wynikających z § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach, należy stwierdzić istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W miejscu tym należy podkreślić, że przedmiotowy zarzut był już podnoszony w rozstrzygnięciu nadzorczym nr IFIIL.4131.65.2014 z dnia 19 grudnia 2014 r. stwierdzającym nieważność niniejszego planu przyjętego uchwałą nr 329/XLIII/2014. Wobec powyższego Rada Gminy Miedźno miała wiedzę, iż tak redagowane zapisy planu stoją w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa.

3. Zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.; zwanej dalej: ustawą o zabytkach), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują **określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy**, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 4 rozporządzenia, który stanowi, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać **określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów**. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w planie miejscowym szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Miedźno, wyznaczyła na rysunku planu *strefę ochrony konserwatorskiej K*. W tekście uchwały w § 5 ust. 2 wymieniła oznaczenia graficzne będące elementami rysunku planu, w tym *granice strefy ochrony konserwatorskiej*, podkreślając, że są **obowiązującymi ustaleniami planu**. Natomiast w § 10 uchwały ustaliła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego. Jednak w żadnym miejscu uchwały, w tym w § 10, nie odniesiono się do wyznaczonej graficznie *strefy ochrony konserwatorskiej K*. Rada Gminy Miedźno nie określiła zatem ani przedmiotu ochrony (obiektów, terenów chronionych), ani nie ustaliła, na czym przedmiotowa ochrona miałaby polegać. W przedmiotowej uchwale brak jest nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów objętych *strefą ochrony konserwatorskiej K*. Należy podkreślić, iż Rada Gminy Miedźno, ograniczając się tylko do wyznaczenia graficznie na rysunku planu *strefy ochrony konserwatorskiej K*, nie wypełniła obowiązku ustalenia zasad ochrony w planie miejscowym dla potencjalnych cennych obiektów bądź obszarów w ramach wyznaczonej strefy. Skuteczność ochrony uzależniona jest natomiast od określenia zasad tej ochrony.

Brak przedmiotu ochrony i ustaleń dla wyznaczonej na rysunku planu *strefy ochrony konserwatorskiej K*, rażąco narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.zp., § 4 pkt 4 rozporządzenia oraz art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach, które wskazują na obowiązek określania zasad ochrony dla przyjętych w planie miejscowym form ochrony, w omawianej w uchwale dla *strefy ochrony konserwatorskiej K*.

Podobny zarzut można podnieść również w stosunku do stanowisk archeologicznych. Rada Gminy Miedźno, w § 10 pkt 4 uchwały, ustaliła: *ochronę konserwatorską stanowisk archeologicznych, ujętych w ewidencji zabytków, oznaczonych na rysunku planu*. Tymczasem, analiza załącznika graficznego do wyżej wymienionej uchwały wykazała, że w granicach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wskazano graficznie stanowisk archeologicznych, do których odnosi się przedmiotowy przepis uchwały. Z § 4 ust. 4 rozporządzenia jednoznacznie wynika, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu. Brak graficznej prezentacji miejsca występowania stanowisk archeologicznych uniemożliwia identyfikację obiektów i obszarów podlegających ochronie, nie jest zatem znany przedmiot ochrony. Niewystarczającym jest również zapis § 10 pkt 5 uchwały, ustanawiający strefę OW - obserwacji archeologicznej na obszarze licznie występujących stanowisk archeologicznych. Niezależnie bowiem od niego gmina wyraźnie wskazała, w § 10 pkt 4 uchwały, że stanowiska archeologiczne zostały oznaczone na rysunku planu, a czego nie uczyniła. Powyższe rażąco narusza wyżej przywołane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.zp., § 4 pkt 4 rozporządzenia oraz art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach.

4. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Dodatkowo § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazuje, że plan miejscowy powinien zawierać określenie między innymi gabarytów i **wysokości zabudowy**.

W § 17 pkt 3 lit. h uchwały Rada Gminy Miedźno określiła zasady kształtowania nowej zabudowy wprowadzając zapisy: *maksymalna wysokość budynków, z wyjątkiem istniejącej zabudowy na terenie IDG – 12,0 m oraz maksymalna wysokość innych obiektów budowlanych, z wyłączeniem istniejącej wieży telekomunikacyjnej – 18 m*.

Rada Gminy Miedźno, poprzez wyżej przytoczone przepisy uchwały, nie tylko nie określiła w uchwale wysokości dla istniejących obiektów budowlanych, ile świadomie pominęła ustalenie obligatoryjnego parametru, o którym mówią wyżej wskazane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Należy zauważyć, że w § 6 pkt 4 uchwały, Rada Gminy Miedźno dopuściła nadbudowę obiektów budowlanych. Ustalenia przyjęte w przedmiotowej uchwale w zakresie dopuszczenia nadbudowy obiektów budowlanych mają zastosowanie zarówno do nowych, jak i istniejących obiektów budowlanych w ramach wskazanego przeznaczenia terenu IDG (teren zabudowy związanej z działalnością gospodarczą). Tym samym dopuszczono możliwość nadbudowy istniejących obiektów budowlanych, dla których nie określono obligatoryjnego parametru – progowej wysokości, do której nadbudowa może zostać w przyszłości zrealizowana. Zatem Rada Gminy Miedźno, z jednej strony dopuszczając nadbudowę istniejących obiektów budowlanych, a z drugiej – wyłączając je z określenia maksymalnej wysokości, doprowadziła do rażącego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia.

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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności zapisów uchwały nr 166/XXV/2016 Rady Gminy Miedźno z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowościach: Miedźno, Kołaczkowice, Wapiennik i Izbiska – tereny położone na zachód od drogi wojewódzkiej D-491.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer - Kapala**

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Miedźno
2. a/a.