



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 października 2024 r.

Poz. 4547

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.364.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 października 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)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VII/43/24 Rady Gminy Grębów z dnia 17 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Krawce”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 września 2024 r. Rada Gminy Grębów podjęła uchwałę Nr VII/43/24 Rady Gminy Grębów z dnia 17 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Krawce”. Badana uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu w dniu 3 października 2024 r. W dniu 17 października 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 2003 r. 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 analizowanej uchwale w § 20 pkt 2 ustalono zakaz lokalizacji budynków w terenie cmentarza czynnego oznaczonego symbolem CC, w związku z tym również niedopuszczenie w terenie CC jest przewidziana lokalizacja domu przedpogrzebowego lub kostnicy oraz pozostałych elementów wymienionych w § 7 ust. 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. 2008 nr 48 poz. 284). Zasygnalizować wypada, że dla terenu cmentarza czynnego nie ustalono wskaźników zagospodarowania terenu, poza minimalnym udziałem procentowym powierzchni biologicznie czynnej. W związku z powyższym, na terenie oznaczonym symbolem CC nie mogą zostać zlokalizowane wymagane elementy cmentarza, co stanowi naruszenie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U.

2024 poz. 576) oraz § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków. Przyjęta w planie granica strefy ochrony sanitarnej – 50 m od granicy terenu cmentarza, oznaczonego symbolem CC, obejmuje swym zasięgiem część terenu zabudowy zagrodowej RZM oraz część terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej 2MNW i 3MNW. Natomiast w treści uchwały nie ustalono zakazu zabudowy dla terenów znajdujących się w ww. strefie. Wskazuje się że zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 pkt 3 uchwały ustalono natomiast możliwość przebudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejących budynków mieszkalnych.

Zgodnie z § 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 (Dz. U. z 1959 r. nr 52 poz. 315) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, 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.

W kwestionowanej uchwale doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w związku z naruszeniem przywołanego przepisu ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej. Mając powyższe na uwadze, przyjęte zapisy przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają postanowienia art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zauważa się, że niewłaściwie w § 9 pkt 5 uchwały dopuszczono, dla terenów lasu 1L, 2L i 3L, realizację dojazdów niewyznaczonych, pod warunkiem zachowania szerokości dojazdu nie mniej niż 6 m. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2024 poz. 530 z późn. zm.): Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Niepoprawnie w § 10 ust. 2 uchwały dopuszczono dla wszystkich terenów objętych planem, w tym dla terenów lasu 1L-3L, budowę nowych sieci infrastruktury technicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. , w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), grunty rolne klasy I – III, nie spełniające warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy, i wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, przy czym grunty rolne wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa, zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby. Pozostałe grunty leśne wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną ani rolną, a także nie są uznawane za grunty leśne ani rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem dopuszczenie do realizacji ww. budowli na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W związku z powyższym, podkreślić należy, iż dopuszczenie do lokalizacji

dojazdów niewyznaczonych oraz infrastruktury technicznej bez uzyskania wymaganej prawem zgody, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, narusza w sposób istotny zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego. W § 10 ust. 4 uchwały ustalono jedynie zasady dot. kanalizacji sanitarnej, natomiast w ocenie organu nadzoru brak jest ustalenia gospodarki ściekowej w zakresie ścieków bytowych, komunalnych i przemysłowych, o których mowa w art. 16 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2024 poz. 1087 z późn. zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2024 poz. 757). Powyższe stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 11 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404).

Niewłaściwe jest ustalenie zawarte w § 10 ust. 5 pkt 1 uchwały w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, tj. „do czasu objęcia terenów siecią kanalizacji deszczowej odprowadzanie do gruntu lub do zbiorników wodnych”. Pomimo, iż ustawa Prawo wodne nie zawiera definicji zbiornika wodnego, to w odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska na interpelację nr 23201 wskazano, iż zbiornikiem wodnym są rzeki i jeziora zbiorniki wodne, zarówno naturalne jak i sztuczne, powstałe zarówno na wodach płynących, jak również istniejące w zagłębieniach terenu, czyli wszystkie mające linię brzegu - bez względu na ich funkcję, pochodzenie, wielkość i kwalifikację prawną. Natomiast według Popularnej Encyklopedii Powszechnej sztuczny zbiornik wodny (zbiornik, jezioro zaporowe, sztuczne jezioro) to „akwen utworzony przez człowieka, sztuczny obiekt wodny, powstały wskutek przegrodzenia doliny rzecznej zaporą lub przez podpiętrzenie jeziora”.

Wskazuje się, że dopuszczenie zawarte w § 9 pkt 6 lit. a uchwały: „dla usług edukacji, kultu religijnego oraz dla cmentarza dopuszcza się realizację miejsc postojowych w formie parkingów zbiorczych poza terenem inwestycji” stanowi wykroczenie poza uchwałę Nr XLVI.261.2022 Rady Gminy Grębów z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Grębów „Cmentarz Krawce”. Brak sprecyzowania lokalizacji ww. parkingów zbiorczych może budzić trudności interpretacyjne na etapie stosowania zapisów planu miejscowego, ponieważ o ile przy terenie usług kultu religijnego oraz cmentarza czynnego w planie znajduje się teren parkingu oznaczony symbolem KOP, o tyle dla terenu usług edukacji takiego parkingu w planie nie przewidziano.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że jeśli uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykracza obszarowo oraz za pomocą ustaleń zawartych w tekście, poza teren objęty uchwałą intencyjną, oznacza to, że dla tego terenu nie doszło do podjęcia uchwały intencyjnej i nie przeprowadzono dla tej części działań określonych w art. 17 ustawy z o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z wyrokami sądów, w wyjątkowych sytuacjach istnieje możliwość lokalizowania miejsc postojowych w terenach parkingów zbiorczych wyznaczonych w granicy opracowania planu, co następnie należy opisać i wyjaśnić w uzasadnieniu do uchwały. Niemniej jednak, w uzasadnieniu do przedmiotowego planu brak jest wyjaśnienia dopuszczenia, o którym mowa wyżej.

Z kolei w § 11 pkt 2 lit. a uchwały dopuszczono w terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonych symbolami 1MNW-3MNW tereny usług handlu, usług rzemieślniczych, usług gastronomii, usług biurowych i administracji, dla których nie ustalono minimalnej liczby miejsc do parkowania, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a ww. rozporządzenia planistycznego. W § 9 pkt 6 lit. b uchwały ustalono dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej – minimum jedno miejsce na jeden lokal mieszkalny.

W badanej uchwale występują również nieistotne naruszenia prawa takie jak:

- 1) w zakresie załącznika nr 3 do uchwały stanowiącego dane przestrzenne, zauważa się, iż niepoprawne jest łącze URI do części graficznej aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, co uniemożliwia sprawdzenie jej poprawności. Ponadto, dane przestrzenne nie zostały podpisane we właściwy sposób – załącznik w postaci pliku typu XADES nie jest plikiem poprawnym – załącznik GML należy podpisać podpisem otoczonym (umieszczonym wewnątrz dokumentu), który nie zmienia rozszerzenia pliku. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2020 poz. 1916) w § 6 wskazuje, iż: „1. Dane przestrzenne dla każdego aktu planowania przestrzennego, w postaci dokumentu elektronicznego GML, podpisywane są kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem

zaufanym albo podpisem osobistym. Podpis powinien znajdować się na końcu GML, po wszystkich obligatoryjnych obiektach i atrybutach”;

- 2) wątpliwości budzi ustalenie zawarte w § 5 pkt 5 lit. a uchwały w zakresie maksymalnej wysokości m.in. masztów;
- 3) ustalenie zawarte w § 13 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały w zakresie wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: „dachy – dla budynku kościoła – jak w stanie istniejącym”, bez podania parametrów jest nieprawidłowe, gdyż w rezultacie nie wiadomo jakie parametry należy utrzymać; w związku z tym w przypadku ewentualnej odbudowy budynku kościoła, będzie ona niemożliwa z uwagi na brak wspomnianych parametrów;
- 4) w treści uchwały nie zastosowano wytycznych zawartych w Załączniku Nr 1 „Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego nazw i oznaczeń graficznych” określonym w ww. rozporządzeniu planistycznym, m.in. w zakresie określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających. Zgodnie z ww. Załącznikiem Nr 1 „określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie

z wartościami określonymi w tabeli”;

- 5) Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Rzeszowie pismem z dnia 17 kwietnia 2023 r. znak: WOOS.410.4.50.2023.AP.6 zwrócił uwagę, że należy uzupełnić dokumenty dotyczące projektu planu miejscowego m.in. o wskazanie głębokości i zmienności poziomu wód gruntowych w obrębie planowanego cmentarza oraz wodoprzepuszczalność gruntu na tym terenie, niemniej jednak, brak jest powyższych informacji w Prognozie Oddziaływania na Środowisko;

W ocenie organu nadzoru wskazane uchybienia zawarte w uchwale Nr VII/43/24 Rady Gminy Grębów z dnia 17 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Krawce” 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