

Katowice, 24 września 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1. ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity; Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.),

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 89/XII/2015 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w Kamyku przy ul. Szkolnej

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłobucku w dniu 18 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę nr 89/XII/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w Kamyku przy ul. Szkolnej. Burmistrz Miasta Kłobucka w dniu 28 sierpnia 2015 r., przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwana dalej u.p.z.p.), przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Nie budzi wątpliwości, że naruszenie zasad wywołuje najdalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały bądź jej części, daje w tym przypadku każde naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała, w ocenie organu nadzoru, narusza zasady sporządzania planu miejscowego, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 2 i 3 w związku z oznaczeniami znajdującymi się na rysunku planu oraz § 12 ust. 3. skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

1) W granicach obszaru objętego opracowaniem zlokalizowano cmentarz grzebalny teren oznaczony symbolem IZC, dla którego ustalenia zawarte zostały w § 11 kwestionowanej uchwały. W myśl art. 3 ustawy z 3 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.) cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stosownie zaś do art. 5 ust. 1 tej ustawy, cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. W myśl § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. (Dz. U. Nr 52, poz. 315) w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zielen publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej.

Z kolei zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej „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 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone” Na rysunku planu naniesiono co prawda strefę ochrony sanitarnej cmentarza (50 m), jednakże oznaczenie tej strefy nie jest ani ustaleniem planu, ani oznaczeniem informacyjnym. W § 2 ust. 2 zapisano bowiem „Następujące oznaczenia graficzne w rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu:

1) granice planu;

- 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania;
- 3) oznaczenia cyfrowo-literowe określające przeznaczenie i numer terenu;
- 4) linie zabudowy."

Z kolei w § 2 ust. 3 ustalono następująco „Treść podkładów mapowych, istniejące przebiegi infrastruktury technicznej nie są ustaleniami planu; stanowią jedynie informację pomocniczą”.

A zatem niemożliwym staje się jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego częścią tekstową, która nie opisuje w żaden sposób „strefy ochrony sanitarnej” zaznaczonej na rysunku. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, część graficzna planu, jako załącznik do uchwały o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi jedynie "uszczegółowienie" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części tekstowej jak i graficznej tekstu. Wynika to z faktu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co powoduje, że do jego wykładni należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych. Tym samym zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o zgodności zamierzonej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Podkreślenia bowiem wymaga, że rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu. W przedmiotowej sprawie analiza części tekstowej planu miejscowego wskazuje na niespójność postanowień tekstu z jego załącznikiem graficznym (por. wyroki: WSA w Poznaniu z 2014-03-27, II SA/Po 1117/13; WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/LU 393/09 oraz wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08). Tym samym należy wskazać, że przedmiotowa uchwała narusza również art. 20 ust. 1 u.p.z.p. To zaś uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały.

Z drugiej strony w § 11 ust. 2 przedmiotowego planu ustalono, że przy zagospodarowaniu terenu cmentarza należy przestrzegać przepisów odrębnych dotyczących cmentarzy. Nie określono wprost żadnych ograniczeń dotyczących zagospodarowania terenów związanych z zabudową. Rysunek planu stanowi integracyjną część uchwały, w związku z powyższym ustalenia planu winny być jednoznacznie powiązane z treścią załącznika graficznego. W tym przypadku ustalenia zawarte w tekście i na rysunku przedmiotowego planu nie są ze sobą spójne. Ponadto, żaden przepis prawa nie definiuje „strefy ochrony sanitarnej”, w związku z czym wprowadzona strefa nie rodzi żadnych konsekwencji. Ustalenie zawarte w § 11 ust. 2 odnosi się jedynie do terenu IZC w jego liniach rozgraniczających, nie określa natomiast żadnych ustaleń dla terenów sąsiadujących z terenem cmentarza, dla których dopuszczona jest zabudowa czyli terenów oznaczonych symbolami 2U i 3U.

Nawet w przypadku odwołania się do przepisów odrębnych dotyczących cmentarzy, przepisy te nie obejmowałyby swym zakresem terenów sąsiadujących z terenem cmentarza, a jedynie teren IZC w jego liniach rozgraniczających, ponieważ tak to zostało ustalone w kwestionowanym § 11 ust 2 uchwały Rady Miejskiej w Kłobucku. Przywołane przepisy § 3 rozporządzenia dot. lokalizacji cmentarzy precyzują bowiem odległość cmentarza od określonych elementów zagospodarowania terenu.

Wedle art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Podkreślić trzeba, że wynikający z rysunku planu obszar strefy sanitarnej cmentarza, nie spełniła wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 ust. 1 wcześniej przywołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 roku. Zgodnie z powyższymi normami, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym przypadku ograniczenia w użytkowaniu terenów w związku z lokalizacją cmentarza. Postanowienia planu powinny więc przybrać takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji i innych **obiektów wskazanych w rozporządzeniu**, natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączone budynki korzystające z wody. Nie jest wystarczające naniesienie na rysunek planu jednej strefy 50 m.

