



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 lutego 2019 r.

Poz. 725

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.162.1.2019.MS2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 21/18 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych: Jędrzychowice, Żarska Wieś, Pokrzywnik, gmina Zgorzelec dla zespołu parków wiatrowych Zgorzelec-Pieńsk.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2018 r., powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) oraz po stwierdzeniu, że nie zostały naruszone ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zgorzelec, zatwierdzonego uchwałą nr 55/07 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 17 września 2007 r., zmienionego uchwałą nr 264/13 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 5 sierpnia 2013 r., uchwałą nr 367/14 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 30 października 2014 r. i uchwałą nr 34/15 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 23 marca 2015 r. oraz w związku z uchwałą nr 193/12 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych: Jędrzychowice, Żarska Wieś, Pokrzywnik, gmina Zgorzelec dla zespołu parków wiatrowych Zgorzelec-Pieńsk, Rada Gminy Zgorzelec podjęła uchwałę nr 21/18 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych: Jędrzychowice, Żarska Wieś, Pokrzywnik, gmina Zgorzelec dla zespołu parków wiatrowych Zgorzelec-Pieńsk, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2019 r.

W trakcie analizy uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych do uchwały, organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem:

- **art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 3 i 5, art. 6 pkt 2 oraz art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961 ze zm.) poprzez nieobjęcie zakresem opracowania wszystkich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko oraz przeznaczenie pod zabudowę zagrodową terenów znajdujących się w pobliżu terenów przewidzianych pod elektrownie wiatrowe,**

- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) 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 cmentarzu (Dz. U. Nr 52, poz. 315) poprzez nieobjęcie obszarem opracowania całej strefy ochronnej cmentarza oraz dopuszczenie realizacji zabudowy zagrodowej w części strefy ochronnej objętej opracowaniem.

Podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, 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 w części. Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwoliła stwierdzić, że Rada Gminy Zgorzelec, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

I

Na wstępie należy wyjaśnić, że, zgodnie z art. 15 ust. 7 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, przedmiotowa uchwała podlega ocenie pod kątem zgodności z tym właśnie aktem. Przepis ten stanowi, że do projektów planów miejscowych albo ich zmian oraz inwestycji realizowanych na podstawie ustaleń tych planów, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy nie dokonano wyłożenia, stosuje się przepisy ustawy. Niniejszy plan został wyłożony do publicznego wglądu w dniach 21 maja - 22 czerwca 2018 r. podczas gdy ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych weszła w życie dnia 16 lipca 2016 r.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej sporządza się co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z art. 4 ust. 1, nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczane z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, precyzuje, że odległość elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkaniowej oraz odległość zabudowy od elektrowni wiatrowej jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Zgodnie z art. 6 pkt 2 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych odległość określoną zgodnie z art. 4 uwzględniają organy gminy oraz wojewoda przy sporządzaniu oraz uchwalaniu albo przyjmowaniu planu miejscowego albo jego zmiany. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio do wskazanych przepisów, przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej, powinien być sporządzony w taki sposób by przedstawiać zarówno teren na którym elektrownia wiatrowa jest dopuszczona, jak również obszar jej oddziaływania, stanowiący strefę odpowiadającą dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej.

W przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej dopuszczoną w uchwale (155 m - § 16 ust. 2), plan miejscowy powinien obejmować obszar obejmujący obszar w odległości 1550 m od każdego terenu przeznaczonego pod elektrownie wiatrowe (od 1-EW do 13-EW). Tymczasem wymaganie to nie zostało spełnione w odniesieniu do żadnego z terenów oznaczonych symbolem EW. W związku z powyższym Rada Gminy Zgorzelec istotnie naruszyła art. 7 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, poprzez opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie obejmującego obszaru, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy (por. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 9 stycznia 2017 r., IFIII.4131.1.1.2017 oraz Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 27 lipca 2017 r., IN.I.743.54.2017.KD).

Warto wyjaśnić, że przez odległość, o której mowa w art. 4 ust. 1, rozumie się m.in. najkrótszy odcinek pomiędzy linią rozgraniczającą teren, którego sposób zagospodarowania określony w planie miejscowym dopuszcza realizację inwestycji w zakresie budynków mieszkalnych lub o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa a linią rozgraniczającą teren, którego sposób zagospodarowania określony w planie miejscowym dopuszcza budowę elektrowni wiatrowej (art. 5 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych). Zatem, zgodnie z poczynionymi wyżej ustaleniami, w odległości 1550 m od terenu przeznaczonego w uchwale pod elektrownie wiatrową nie powinien znajdować się teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową. Tymczasem w stosunku do terenu oznaczonego symbolem 1-RM, którego przeznaczenie to teren zabudowy zagrodowej (§ 13 uchwały), nie zachowano tej odległości. Przykładowo należy wskazać, że odległość tego terenu od terenów oznaczonych symbolem 5-EW wynosi ok. 500m, symbolem 4-EW ok. 600 m a symbolem 6-EW ok. 700 m. Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015, poz. 1422 ze zm.) przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z przytoczonej definicji jednoznacznie wynika, że realizacja zabudowy zagrodowej polega przede wszystkim na budowie budynków mieszkalnych. W związku z powyższym Rada Gminy Zgorzelec istotnie naruszyła art. 4 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

Zakres stwierdzonych istotnych naruszeń prawa zobowiązuje organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwały nr 21/18 Rady Gminy Zgorzelec z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębach geodezyjnych: Jędrzychowice, Żarska Wieś, Pokrzywnik, gmina Zgorzelec dla zespołu parków wiatrowych Zgorzelec-Pieńsk w całości. Ograniczenie zakresu opracowania jedynie do części stref ochronnych elektrowni wiatrowych nie może być sanowane ani przez radę gminy we własnym zakresie ani przez organ nadzoru. Uchwała w takim kształcie nie może także pozostać w obrocie prawnym.

II

Przechodząc do kolejnego istotnego naruszenia prawa należy wskazać, że, zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wedle art. 5 ust. 1 tej ustawy cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. Stosownie do § 1 ust. 1. rozporządzenia 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 (§ 1 ust. 2 rozporządzenia). Z tych też przyczyn, 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 do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone (§ 3 ust. 1 rozporządzenia).

W zaskarżonej uchwale strefa ta nie została ujęta w całości na rysunku stanowiącym załącznik do uchwały, w konsekwencji czego znaczna część przebiegu strefy znajduje się poza granicami planu. Teren oznaczony symbolem 1-ZC, które przeznaczenie to teren cmentarza (§ 22 uchwały) zlokalizowany został przy granicy obszaru objętego opracowaniem. Tymczasem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza konieczne jest wprowadzenie pełnego przebiegu strefy ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, uniemożliwiających sytuowanie w pobliżu cmentarza zabudowy o określonym charakterze (w szczególności mieszkaniowej) oraz innych obiektów, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia. Tym samym organy gminy przeznaczające w miejscowym planie określony obszar na cmentarz winny tak projektować teren przyszłego cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących jego lokalizacji.

Na rysunku stanowiącym załącznik do przedmiotowej uchwały wokół terenu przeznaczonego pod cmentarz (w zakresie objętym opracowaniem) wyznaczono dwie strefy ochronnej – 50 m i 150 m. Jednocześnie

w obrębie strefy o szerokości 50 m przewidziano teren oznaczonym symbolem 1-RM, które przeznaczenie to teren zabudowy zagrodowej (§ 13 uchwały). Wprawdzie w § 7 ust. 2 uchwały wskazano, że przy zagospodarowaniu terenów 1-RM, 3-U, 10-R należy uwzględnić ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów związane z lokalizacją czynnego cmentarza, zgodnie z przepisami odrębnymi, jednak tego typu regulacje w rzeczywistości uniemożliwiają realizację przeznaczenia terenu, które zostało zdefiniowane w przepisach prawa (przytoczony wyżej § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie). Warto wyjaśnić, że pojęciami pokrewnymi są tutaj zabudowa siedliskowa (działka siedliskowa, siedlisko), czy zabudowa rolnicza. Według wyjaśnień językoznawców siedlisko to miejsce czy teren zamieszkania, osiedlenia się, domu, a zabudowa zagrodowa to dom wiejski z podwórzem i zabudowaniami gospodarskimi, obejście (Uniwersalny słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008). Siedlisko (działka siedliskowa) jest zatem miejscem o charakterze kameralnym czy prywatnym, w którym posadowiony jest dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie i w którym koncentrują się czynności życiowe rolnika i jego rodziny i zaspokajane elementarne potrzeby życiowe (zob. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 10 marca 2011 r. sygn. akt II OSK 462/10). Lokalizacja terenu przeznaczonego pod zabudowę zagrodową w strefie ochronnej cmentarza uniemożliwia realizację na tym terenie budynków mieszkalnych, czyli obiektów niezbędnych dla realizacji tej funkcji terenu. Nieuwzględnienie w realiach niniejszej sprawy pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza (tj. w granicach obszaru objętego tym planem) oraz przewidzenie zabudowy zagrodowej w strefie ochronnej cmentarza stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Wr 499/14).

W związku z powyższym, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie przywołanych wyżej przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu.

Ze względu na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski:

K. Zieliński