Druk Nr 1/XXX/

WÓJT
mgr inż. Robert Stolarski

Projekt

z dnia 19 października 2021 r.
Zatwierdzony przez .....Wójt.....

UCHWAŁA NR .....
RADY GMINY GÓRZYCA

z dnia 28 października 2021 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargi Wojewody Lubuskiego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2021 roku, w sprawie: IB-I.0552.9.2020.PPrz na Uchwałę nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30 października 2020 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 1372) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), Rada Gminy Górzyca uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę Wojewody Lubuskiego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2021 roku, sygn. sprawy: IB-I.0552.9.2020.PPrz na Uchwałę nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30 października 2020 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę.

§ 2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w § 1, stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Wójta Gminy Górzyca do ustanowienia pełnomocnika procesowego, który będzie reprezentował Radę Gminy Górzyca przed właściwym Sądem Administracyjnym w sprawie skargi wskazanej w §1 uchwały.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Górzyca.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sprawdzono pod względem formalno-prawnym
RADCA PRAWNY
mgr Ryszard Konieczny

Załącznik do uchwały Nr .....
Rady Gminy Górzyca
z dnia 28 października 2021 r.

Wojewódzki
Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Gen. Dąbrowskiego 13
66 – 400 Gorzów Wielkopolski

Skarżący:

Wojewoda Lubuski w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Jagiellończyka nr 8
66-400 Gorzów Wlkp.

Organ administracji:

Rada Gminy Górzyca
ul. 1 Maja 1
69-113 Górzyca

ODPOWIEDŹ ORGANU ADMINISTRACJI
na skargę Wojewody Lubuskiego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2021 roku, w sprawie : IB-I.0552.9.2020.PPrz na Uchwałę nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30 października 2020 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca

Rada Gminy Górzyca działając na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), po rozpatrzeniu skargi Wojewody Lubuskiego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2021 roku, w sprawie: IB-I.0552.9.2020.PPrz na Uchwałę nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30 października 2020 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca, wnosi o:

oddalenie skargi w całości.

Sprawdzono pod względem formalno-prawnym
RADCA PRAWNY
mgr Ryszard Konieczny

UZASADNIENIE

W dniu 29 września 2021 r. do Urzędu Gminy Górzyca wpłynęła skarga Wojewody Lubuskiego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 września 2021 roku, w sprawie: IB-I.0552.9.2020.PPrz na Uchwałę nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30 października 2020 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca. W skardze, o której mowa wyżej Skarżący zaskarżył powyższą uchwałę w części tj.:

1) §12 ust.2 i § 26,
2) §13 pkt 13,
3) §14 pkt 9,
4) §19 pkt 2 lit. d,
5) §23 pkt 3,
6) §32 ust.1 pkt 2,
7) załącznik graficzny nr 1 arkusz 5 do uchwały w części obejmującej teren 2C wraz z jego strefami ochronnymi,
8) załącznik graficzny nr 1(arkusze 1 – 7) w części obejmującej linie zabudowy.

Wojewoda Lubuski w Gorzowie Wielkopolskim zarzucił Radzie Gminy Górzyca sprzeczność wskazanych części uchwały z obowiązującym prawem, a w szczególności naruszenie art.4 ust.1 oraz art.6 ust.1, art.15 ust.1 oraz ust.2 pkt 6 i 9, art.28 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. z 2021r. poz. 74 ze zm.) w związku z art. 5 ust.1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tj. Dz.U. z 2020r. poz.1947) oraz odpowiednie przepisy wykonawcze do tych ustaw (szczegółowo cytowane w skardze).

Skarżący m.in. zarzucił, że:

- w skarżonej uchwale bezpodstawnie przyjęto zbyt wąską strefę ochronna (50 m) dla lokalizacji budynków mieszkalnych od istniejącego cmentarza, gdyż nie przedstawiono dokumentów potwierdzających jednoznacznie, aby wszystkie budynki mieszkalne znajdujące się w strefie ochronnej w odległości od 50 m do 150 m od cmentarza były podłączone do sieci wodociągowej;
- strefa izolująca do 50 m od cmentarza została wyznaczona w sposób niekompletny (strefa niepełna) i że nie uwzględniono pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej, że przez to Rada nie ustaliła prawidłowo strefy ochronnej;
- Rada wprowadzając w §13 pkt 13 i w §14 pkt 9 zapisy ograniczające ilości budynków na jednej działce – tym samym wprowadziła przepisy ograniczające prawa właścicieli nieruchomości mimo jednoznacznego brzmienia art.4 ust.1 ustawy;
- Rada wprowadziła zakaz lokalizacji obiektów budowlanych na terenie ZL – Lasów, że zapis §23 pkt 3 Uchwały narusza ustawę dnia 28 września 1991r. o lasach;
- Rada naruszyła treść art.15 ust.2 pkt 6 ustawy o pzp , gdyż w uchwale nie określiła minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową;
- Rada nie określiła zmiany punktów linii zabudowy.

Poza jednym oczywiście uzasadnionym zarzutem dotyczącym błędnego zapisu dopuszczającego

Sprawdzono pod względem formalno-prawnym
RADCA PRAWNY
mgr Agnieszka Konieczny

funkcje tartaku na terenie PU 2, gdzie popełniano omyłkę pisarską, Rada Gminy Górzyca nie zgadza się z pozostałymi zarzutami skargi.

1. **Zarzut naruszenia przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tj. Dz.U. z 2020r. poz.1947) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.**

   Rada Gminy Górzyca wyjaśnia , że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca przyjęty uchwałą Rady Gminy Górzyca nr XX.119.2020 z dnia 3 października 2020 r. został sporządzony ściśle w granicach określonych uchwałą Nr III.21.2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp w miejscowości Górzyca. Tej uchwały Skarżący nie kwestionował. Z uwagi na oczywisty fakt, że ustalenia planu miejscowego muszą zawierać się w granicach jego uchwalenia strefa ochronna 50m od terenu cmentarza obejmuje jedynie obszar jego opracowania.

   Wskazujemy na fakt, iż przedmiotowy plan miejscowy jedynie zastąpił i uszczegółowił wybrane obszary gminy Górzyca objęte już obowiązującymi ustaleniami prawa miejscowego (uchwała Rady Gminy Górzyca Nr XVI.85.2012 z dnia 2 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia mpzp gminy Górzyca w obrębie miejscowości Górzyca).

   Przywołane przez Skarżącego przepisy prawa (ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tj. Dz.U. z 2020r. poz.1947) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze) w związku z tym że dotyczą lokalizowania nowych cmentarzy nie znajdują zastosowania w przedmiotowej sprawie z uwagi na to, że teren ZC określony w planie obejmuje obszar już istniejącego cmentarza a zaskarżony plan miejscowy nie zakłada poszerzenia obszaru istniejącego cmentarza ani też lokalizacji nowych cmentarzy.

   Niezrozumiała jest również logika strony skarżącej, która z uwagi na w jej mniemaniu niepełne określenie strefy ochronnej od cmentarza zarazem wnosi o całkowite wykreślenie tej strefy z ustaleń obowiązującego planu miejscowego.

2. **Zapis par 13 pkt 3 dotyczący lokalizacji jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz jednego budynku usługowego ...**

   Z uwagi na nadrzędny cel zapewnienia ładu przestrzennego na obszarze objętym planem miejscowym przytoczona regulacja ma zasadnicze znaczenie regulacyjne w zakresie sposobu zagospodarowania działki. Warto podkreślić zarazem, że potencjalne dopuszczenie lokalizacji nieokreślonej liczby budynków mieszkalnych na jednej działce budowlanej godziłoby w wynikającą z obowiązujących przepisów prawa samą definicję zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. W ocenie organu sporządzającego plan miejscowy ustalone w planie miejscowym ograniczenie mieści się również w zakresie dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń, dlatego Rada nie zgadza się z zarzutem Skarżącego ,że zapisy uchwały ograniczają prawo własności właścicieli nieruchomości , gdyż przyjęcie tego zarzutu przeczy idei i celom jakim służą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

3. **Zapis § 19 pkt 2 lit. d w zakresie dopuszczenia na terenie U 2 funkcji tartaku**
   W zakresie brzmienia § 19 pkt 2 lit. d wyjaśniamy że została popełniona oczywista omyłka pisarska przedmiotowy zapis powinien odnosić się do terenu PU 2. W tym zakresie skarga jest

Sprawdzono formalno-prawnie
RADCA PRAWNY
mgr Ryszard Konieczny

uzasadniona.

4. **Zarzut zakaz lokalizacji obiektów budowlanych w obrębie terenów ZL**
   Z uwagi na specyficzne położenie objętego planem fragmentu lasu w pobliżu wymagającej zabezpieczenia skarpy istniejącej kopalni kruszywa dla terenu ZL wprowadzono zakaz lokalizacji obiektów budowlanych jako potencjalnie i realnie zagrażających stabilności tej skarpy. Analizujący pracownik Skarżącego przeoczył fakt, iż w sąsiedztwie obszaru oznaczonego jako ZL jest usytuowana działająca kopalnia kruszywa.

5. **Zarzut nie określenia liczby miejsc parkingowych dla pojazdów z Karta parkingowa**
   Teren objęty planem będzie skomunikowany z drogami gminnymi podlegającymi pod zarząd Wójta gminy. W porozumieniu z organem zarządzającym ruchem drogowym ustalono, że wspomniana wyżej infrastruktura komunikacyjna w postaci dojazdów i parkingów, niezbędnych do spełnienia narzuconych planem wymogów w postaci minimalnej ilości miejsc parkingowych a zarazem niezbędnej do poprawnego funkcjonowania terenu, stanowić będzie strefę zamieszkania dla której zgodnie z przepisami odrębnymi organ zarządzający ruchem drogowym wyznaczy ilości stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

6. **Zarzut nie wyznaczenia punktu zmiany linii zabudowy.**
   Na załączniku graficznym przedmiotowej uchwały za wystarczająco czytelne punkty zmiany linii zabudowy przyjęto punkty załamania tych linii lub punkty przecięcia z granicami działek oraz liniami określającymi zasady podziału na działki budowlane. Z uwagi na niezmiernie istotną rolę regulacyjną na obszarze objętym planem jaką pełni obszar wyznaczony liniami zabudowy określający zarazem maksymalny obszar lokalizacji budynków oraz ich relację względem terenów dróg zarzut i wniosek strony skarżącej o stwierdzenie nieważności tych ustaleń nie mieści się w granicach współdziałania organów publicznych zmierzających do zapewnienia określonego ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu ładu przestrzennego.

Mając na uwadze powyższe - Rada wnosi o oddalenie skargi.

Załączniki:
1) odpis odpowiedzi na skargę
2) skarga wraz z aktami skargi

Sprawdzono pod względem
formalno-prawnym
RADCA PRAWNY
mgr Ryszard Konieczny

WOJEWODA LUBUSKI
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wlkp.

IB-I.0552.9.2020.PPrz

WPŁYNĘŁO
do Urzędu Gminy w Górzycy
29. 09. 2021 /6153
Ilość załączników .....
Podpis .....

Gorzów Wielkopolski, dnia 27 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gorzowie Wlkp.
ul. Dąbrowskiego 13
66-400 Gorzów Wlkp.

Skarżący: Wojewoda Lubuski
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wlkp.
NIP Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego:
599-24-62-314
REGON LUW: 210467089

za pośrednictwem: Rada Gminy Górzyca
ul. 1 Maja 1
69-113 Górzyca

SKARGA

Działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) zaskarżam uchwałę Nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca.

Zarzucając zakwestionowanej uchwale istotne naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1, art.15 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 6 i 9, art. 28 ust.1, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.) w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1947) 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 cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), a także §4 pkt 6 oraz § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

zwanego dalej "rozporządzeniem", wnoszę o stwierdzenie jej nieważności w następującym zakresie:

- § 12 ust. 2 i § 26,
- § 13 pkt 13,
- § 14 pkt 9,
- § 19 pkt 2 lit. d,
- § 23 pkt 3,
- § 32 ust. 1 pkt 2,
- załącznik graficzny nr 1 arkusz 5 do uchwały w części obejmującej teren ZC wraz z jego strefami ochronnymi,
- załącznik graficzny nr 1 (arkusze 1-7) w części obejmującej linie zabudowy.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 30 października 2020 r. Rada Gminy Górzyca podjęła uchwałę Nr XX.119.2020 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania w miejscowości Górzyca.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 13 listopada 2020 r. celem dokonania oceny zgodności z prawem. Uprawnienia nadzorcze wojewody wynikają z rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym zatytułowanym: Nadzór nad działalnością gminną. Stosownie do treści przepisu art. 91 ust. 1 ww. ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Wojewoda Lubuski w terminie określonym przez przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie niezgodności z prawem ww. uchwały, lecz na podstawie art. 93 ust. 1 tejże ustawy postanowił wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Przedmiotowym aktem Rada Gminy Górzyca uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Górzyca. Na załączniku nr 1 arkusz 5 znajduje się cmentarz, pozostałą część zajmują tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej.

Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym warunkiem założenia lub rozszerzenia istniejącego cmentarza jest przeznaczenie danego terenu pod taką lokalizację w planie miejscowym. Zamierzając poszerzyć istniejący cmentarz, rada gminy musi uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz (por. wyrok NSA z 24 września 2019 r., II OSK 2331/18, wyrok NSA z dnia 11 października 2011 r., II OSK 1390/11). W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959r. (Dz. U. Nr 52, poz.315) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, a także 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 metrów, przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 metrów pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 metrów odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Podkreślić należy, iż pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, skonkretyzowane w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (§ 1 ust. 1 ww. rozporządzenia). W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie w przepisach ustawy o cmentarzach oraz u.p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania). Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Oznacza to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący teren planowanego cmentarza winien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z art. 3 i art. 5 u.p.z.p. obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej (por. wyrok NSA z 7 maja 2008 r., akt II OSK 114/08).

Treść § 3 rozporządzenia nie wymaga sięgania do wykładni celowościowej lub systemowej. Wystarczy wykładnia językowa z której wynika, że zasadą jest takie lokalizowanie cmentarza, aby m.in. zabudowania mieszkalne znajdowały się w odległości co najmniej 150 metrów od granic obszaru przeznaczonego w planie miejscowym na cmentarz lub jego rozszerzenie. Tylko wyjątkowo możliwe jest zmniejszenie powyższej odległości do nie mniejszej niż 50 metrów od granic planowanego cmentarza, jeżeli zostaną dodatkowo spełnione dwa warunki: po pierwsze w tym obszarze istnieje sieć wodociągowa, po drugie wszystkie istniejące budynki korzystające z wody zostały do tej sieci podłączone. Stąd nie jest dopuszczalnym takie lokalizowanie w planie miejscowym cmentarza (lub rozszerzanie istniejącego cmentarza), aby w strefie ochronnej zlokalizowanej w pasie między 50 a 150 metrami od granic tak projektowanego obszaru znajdował się przynajmniej jeden budynek mieszkalny nie podłączony do sieci wodociągowej, niezależnie od tego, czy znajduje się na tym terenie sieć, czy też jej nie ma (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 10 lutego 2020 r., II SA/Go 643/20). W przypadku kontrolowanej uchwały na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 arkusz 5 do tej uchwały, wyznaczona została strefa ochronna w odległości 50 m od cmentarza. Z rysunku planu wynika, iż na terenie pomiędzy granicą cmentarza a granicą strefy ochronnej od cmentarza o szerokości do 50 m (a więcej mniejszej nawet niż 50 m) znajdują się budynki mieszkalne. Żaden z dokumentów znajdujących się w dokumentacji prac planistycznych (w tym również prognoza oddziaływania na środowisko) nie potwierdza jednoznacznie, aby wszystkie budynki znajdujące się w strefie ochronnej w odległości od 50 m do 150 m, korzystające z wody były podłączone do sieci wodociągowej.

Zwrócić również należy uwagę, iż w zaskarżonym planie strefa izolującą do 50 m od cmentarza została wyznaczona w sposób niekompletny (strefa jest niepełna). Jak wynika z części graficznej kwestionowanej uchwały strefa ochronna do 50m od cmentarza wykracza poza granice miejscowego planu. Taki sposób wyznaczenia strefy jest niedopuszczalny, albowiem planem objęto tylko część obszaru potencjalnej strefy ochrony sanitarnej, natomiast pozostała część strefy będzie w rzeczywistości znajdować się poza granicami opracowania.

Należy podkreślić, iż realizacja przez daną gminę uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym musi mieścić się w granicach przyznanego jej władztwa planistycznego. Nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w miejscowym planie o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu. W tym miejscu wskazać należy, iż na etapie uzgadniania projektu ww. uchwały, ustalenia te zostały zakwestionowane przez organ z uwagi na wykroczenie tej strefy poza granice planu, a tym samym ustanowienie nakazów dla terenów nie objętych planem (w załączeniu do skargi opinia Wojewody Lubuskiego do niniejszego planu z dnia 13 stycznia 2020 r. znak: IB-I.743.356.2019.JRaj).

Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie określony obszar na cmentarz, winny tak projektować plan miejscowy, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących jego lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia. Nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej (tj. w granicach obszaru objętego planem) w planie miejscowym stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje obligatoryjnie określić w planie miejscowym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Zdaniem skarżącego przy sporządzaniu miejscowego planu dla terenów obejmujących teren cmentarza konieczne jest ujęcie w granicach opracowania strefy ochrony sanitarnej, w której wprowadza się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarzy, o których mowa w rozporządzeniu. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r. (sygn. akt II OSK 1623/11): "*Ustawa o cmentarzach nie daje podstaw do nieuwzględniania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie musi obejmować terenu całej gminy. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną*".

Reasumując, Rada Gminy Górzyca nie ustaliła prawidłowo strefy ochronnej od cmentarza, której odziaływanie w całości będzie mieścić się w granicach opracowania planu.

Rada Gminy Górzyca w § 13 pkt 13 wprowadziła zapis dotyczący dopuszczenia realizacji na jednej działce budowlanej, jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego. Natomiast w § 14 pkt 9 wprowadziła zapis dopuszczający realizację na jednej działce budowlanej, jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego i jednego budynku usługowego lub jednego budynku mieszkalno-usługowego lub jednego wolnostojącego budynku usługowego oraz jednego budynku gospodarczego, gospodarczo-garażowego lub garażowego. Według organu skarżącego przepisy takie niewątpliwie stanowią ograniczenie uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego

oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego". Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust.1 u.p.z.p). Jednocześnie w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP podkreśla się, że: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności". Wprawdzie władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w konstytucyjnie chronionych prawach jednostki, jednak własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a każde ograniczenie musi być poparte konkretnym przepisem ustawy. Przepisy z zakresu planowania przestrzennego nie dają radzie gminy uprawnień do wprowadzania w planie miejscowym tak daleko idących ograniczeń.

Potwierdzenie dla przyjętego stanowiska można znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2011 r. (sygn. akt IV SA/Wa 132/11), w którym wskazano, że: „Sąd podziela zarzut skargi dotyczący przyjęcia w ustaleniach w zaskarżonej uchwały zasady lokalizowania jednego budynku mieszkalnego na jednej działce (...), bowiem jest wyrazem przekroczenia przez gminę władztwa planistycznego. (...) Zauważyć należy, że zawarte w uchwale regulacje, wprowadzające obowiązek utrzymania minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki, jak też określające wysokość wskaźnika procentowego powierzchni zabudowy budynków w stosunku do powierzchni działki budowalnej oraz wskaźnika procentowego powierzchni zabudowy do powierzchni działki, w sposób wyczerpujący determinują gęstość zabudowy na terenach objętych planem".

Warto w tym miejscu również zauważyć, iż ustanowiony zakaz dotyczący możliwości realizacji tylko jednego budynku na działce budowlanej zmusza niejako inwestora do dokonania podziału działki przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w celu umożliwienia dodatkowej zabudowy na posiadanej nieruchomości. Działanie takie stanowi dodatkowe obciążenie dla właściciela gruntu.

Analizując kwestionowaną uchwałę organ nadzoru zauważył także, iż w treści uchwały pojawiła się norma prawna, której zastosowanie nie będzie możliwe. Zgodnie z §19 pkt 2 lit. d na terenach zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem **PU1- PU4** w ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczono lokalizację na terenie **U2** funkcji tartaku. §19 uchwały zawiera ustalenia na terenów zabudowy produkcyjno-usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolem PU1-PU4, a zatem nie powinny się w nim znajdować ustalenia dla terenów zabudowy usługowej, dla której ustalenia zawarto w paragrafie kolejnym tj. w §20. Pomimo, iż zapis dopuszczający funkcję tartaku na terenie U2, najprawdopodobniej omyłkowo znalazł się w § 19 zamiast w § 20, nie będzie możliwe jego zastosowanie w odniesieniu do terenów zabudowy usługowej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie (akt prawa miejscowego) i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Z tych też względów jego zapisy muszą być formułowane w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Plan miejscowy, który wprowadza ograniczenia w prawie własności i innych prawach rzeczowych nie powinien zawierać treści niejasnych i dezinformujących adresatów tego planu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2019 r., sygn.. akt II Sa/Wa 325/19).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 w części. Do zasad sporządzania miejscowego planu należy zasada zgodności z przepisami odrębnymi. Zgodnie z zasadą praworządności, wiążącej organy władzy publicznej, w tym także organy samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa, które obowiązuje również w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. Powyższe stanowi art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów". W związku z tym akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą wkraczać w materię ustawową oraz być sprzeczne z regulacją ustawową. W art. 15 ust. 1 u.p.z.p. ustanowiono zasadę sporządzania projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Naruszenie tej zasady sporządzania planu umożliwia, na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., stwierdzenie jego nieważności (wyrok WSA z dnia 23 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 552/18).

Zasady sporządzania planu miejscowego zostały naruszone w treści §23 pkt. 3 zakazującym lokalizacji obiektów budowlanych na terenie ZL - Lasów, a którego problematyka została uregulowana w przepisach aktu wyższej rangi, to jest w art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275).

Zgodnie z art. 3 pkt. 2 ustawy o lasach, lasem jest grunt 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 elektroenergetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. Rada Gminy w § 23 pkt 2 uchwały ustaliła możliwość prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z przepisami odrębnymi zakazując jednocześnie lokalizacji obiektów budowlanych (§23 pkt. 3) na terenach lasów, oznaczonych na rysunku planu symbolem ZL. Mając na uwadze, iż lasem w rozumieniu ustawy o lasach jest również grunt zajęty na potrzeby prowadzonej gospodarki leśnej m.in. budynki i budowle, zakaz w planie miejscowym lokalizacji obiektów budowlanych związanych z gospodarka leśną na terenach lasów ZL stanowi naruszenie przepisu wyższej rangi, przepisu ustawowego.

Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie, ponieważ może to wzbudzać wątpliwości interpretacyjne. Może także powodować niezamierzoną interpretację powtórzonego przepisu w kontekście, w którym został on powtórzony, a nie w kontekście pierwotnego jego użycia. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 23 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3140/13, z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; z 16 czerwca 1992r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z 20 sierpnia 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2014 r. stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz.

1446), którą jednocześnie znowelizowano m.in. art. 8 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, który określa przesłanki i procedurę wydawania kart parkingowych osobom niepełnosprawnym oraz dodano art. 12a w ustawie o drogach publicznych. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprzed nowelizacji, w planie miejscowym określało się jedynie obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Wskazana ustawa nowelizująca wprowadziła obowiązek określenia w planie dodatkowo miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Z wykładni językowej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika, że skoro organ planistyczny ma obowiązek określić minimalną liczbę miejsc do parkowania i "w tym" miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, to nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc (podanie wskaźników pozwalających na jej ustalenie) - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2828/15 (dostępny w CBOSA).

W tym miejscu wskazać należy, iż w orzecznictwie sądowym znaleźć można zarówno pogląd, że prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, (wyrok WSA z dnia 6 listopada 2015r. sygn. akt II SA/Wr 560/15), jak również pogląd, iż na organie stanowiącym jednostki samorządu terytorialnego ciąży nie tylko konieczność ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalnej ogólnej liczby miejsc do parkowania, lecz również określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (wyroki NSA sygn. akt II OSK 432/16 z dnia 7 listopada 2017r., sygn. akt II OSK 2828/15 z dnia 7 lipca 2017).

W realiach niniejszej sprawy Gmina Górzyca w §32 ust. 1 pkt 2 przyjęła zapis, iż na obszarze objętym planem zapewnić należy realizację miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym rada postanowiła, iż dokładne wyliczenie liczby tych miejsc dla poszczególnych inwestycji nie nastąpi w planie miejscowym, lecz pozostawione zostanie innym organom w trybie art. 12a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021r., poz. 1376 z późn. zm.).

W myśl art. 12a ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zwaną dalej "kartą parkingową": 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy Prawo o ruchu drogowym; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Natomiast zgodnie z art. 12a ust. 2 tej ustawy stanowiska postojowe, o których mowa w ust. 1, w miejscu przeznaczonym na postój pojazdów wyznacza się w liczbie nie mniejszej niż: 1) 1 stanowisko - jeżeli liczba stanowisk wynosi 6-15; 2) 2 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 16-40; 3) 3 stanowiska - jeżeli liczba stanowisk wynosi 41-100; 4) 4% ogólnej liczby stanowisk jeżeli ogólna liczba stanowisk wynosi więcej niż 100.

Analiza powyższego przepisu wskazuje, iż jest on adresowany do organu właściwego do zarządzania ruchem na drogach i dotyczy tych terenów, do których

zastosowanie mają przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym (drogi publiczne, strefy zamieszkania, strefy ruchu). Nie ma on więc zastosowania na terenach, na których przepisy wspomnianej ustawy nie mają zastosowania (np. tereny usług, tereny zabudowy produkcyjno - usługowej).

Zatem w ocenie skarżącego nie można przyjąć, że w przypadku braku w planie miejscowym odrębnych regulacji w zakresie miejsc postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową przepis ten - jako przepis szczególny - będzie mógł mieć automatycznie zastosowanie do każdej inwestycji na terenie objętym planem.

Zdaniem autora skargi wskazane naruszenie należy kwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Brak istotnego elementu planu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek uzasadnienia dla przyjęcia odstępstwa w ww. zakresie, skutkować powinno stwierdzeniem nieważności uchwały.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały naruszone przez Radę Gminy Górzyca również w zakresie wyznaczonych linii zabudowy na załączniku graficznym nr 1, poprzez niewyznaczenie punktu zmiany linii zabudowy z nieprzekraczalnej na obowiązującą i z obowiązującej na nieprzekraczalną. Obowiązująca linia zabudowy to linia, na której musi być usytuowana główna elewacja frontowa budynku mieszkalnego, przed którą mogą być wysunięte okapy, wykusze, ryzality oraz schody na odcinku nie większym niż szerokość 30% elewacji frontowej na odległość nie większą niż 2,0m (§ 2 pkt 10 uchwały). Nieprzekraczalna linia zabudowy to linia, poza którą nie mogą znajdować się żadne elementy zabudowy (§ 2 pkt 11 uchwały). Jak wynika z wyżej przytoczonych definicji te dwie linie zabudowy różnią się od siebie i powinny zostać rozróżnione na rysunku planu miejscowego. Zgodnie z legendą zamieszczoną na rysunku planu obowiązująca linia zabudowy oznaczona została linią ciągłą koloru czarnego z czarnymi wypełnionymi trójkątami a linia nieprzekraczalna oznaczona została linią ciągłą koloru czarnego z trójkątami bez wypełnienia. Na rysunku planu (arkusze 1-7) linie te łączą się ze sobą i nie wiadomo do którego miejsca obowiązuje dana linia. Na podstawie rysunku nie ma możliwości stwierdzenia, w którym miejscu następuje zmiana ustaleń dla terenu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Konkretyzację ww. przepisu stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia części tekstowej dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto ta część, która odnosi się do obligatoryjnych ustaleń części graficznej zalicza do nich niezależnie zarówno linię rozgraniczającą (§ 7 pkt 7 rozporządzenia), jak i linię zabudowy (§ 7 pkt 8 rozporządzenia). Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Nieprawidłowe wyznaczenie

linii zabudowy w liniach rozgraniczających stanowi naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. bowiem wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi. Linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach terenów, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia. Obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Określenie linii zabudowy jest podstawowym elementem kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie, ponieważ linie zabudowy są kluczowym elementem zagospodarowania, który tworzy uporządkowane relacje w przestrzeni (wyrok WSA z dnia 13 listopada 2019r. sygn. akt IV SA/Wa 2115/19).

Mając na względzie powyższe, skarga jest uzasadniona i zasługuje na uwzględnienie.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Katarzyna Kis
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury

Załączniki:

1. Uchwała Nr XX.119.2020 Rady Gminy Górzyca z dnia 30.10.2020r. wraz z załącznikami, dokumentacją planistyczną.
2. Opinia Wojewody Lubuskiego do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 13 stycznia 2020 r., znak: IB-I.743.356.2019.JRaj
3. Kserokopia, potwierdzona za zgodność z oryginałem, upoważnienia Pani Katarzyny Kis – Dyrektora Wydziału Infrastruktury Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. do zaskarżania uchwał jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do wojewódzkiego sądu administracyjnego.
4. Odpis skargi.