

Opinia w sprawie zgodności zamierzenia z planem miejscowym

Przedmiot zamierzenia

budowa budynku usługowego – krematorium na działce nr 247/6 położonej w Trzebini przy ul. Ks. Hm. Mariana Luzara, które przedstawione zostało w projekcie architektoniczno – budowlanym dołączonym do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, a udostępnionym we fragmencie drogą poczty elektronicznej przez organ na wniosek urzędu.

Obowiązujący plan miejscowy:

UCHWAŁA NR XIII/126/VI/2011 RADY MIASTA TRZEBINI z dnia 9 września 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Śródmieście - Centrum w Trzebini (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego Nr 500 z dnia 25 października 2011 r. pozycja 4874) zmieniona uchwałami:

- Nr LIII/573/VI/2014 z dnia 25 lipca 2014r. (Dziennik Urzędowy . Województwa Małopolskiego z 2014r. poz. 4661 z dnia 27 sierpnia 2014r.),
- Nr VII/68/VII/2015 z dnia 24 kwietnia 2015 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2015 r. poz. 2693 z dnia 4 maja 2015 r.),
- Nr XIII/160/VII/2015 Rady Miasta Trzebini z dnia 27 listopada 2015 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2015 r. poz. 8056 z dnia 14 grudnia 2015 r.),
- Nr XLII/550/VII/2018 z dnia 26 stycznia 2018 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z 2018r. poz. 1109 z dnia 9 lutego 2018 r.).

Obszar działki zgodnie z planem znajduje się w:

- terenie zabudowy usługowej oznaczonym symbolem identyfikacyjnym U14,
- terenie zieleni urządzonej oznaczonym symbolem identyfikacyjnym ZP3,
- terenie tras komunikacyjnych oznaczonym symbolem identyfikacyjnym KDD.

Ustalenia szczegółowe odnoszące się do poszczególnych terenów znajdują się odpowiednio w paragraf 34, paragraf 42 i paragraf 49. Oprócz ustaleń szczegółowych obowiązują Ustalenia ogólne zawarte w rozdziale I i Ustalenia dotyczące całego obszaru planu zawarte w rozdziale II.

Zamierzenie zlokalizowane zostało w tej części działki, która przeznaczona jest pod teren zabudowy usługowej U14.

Analiza zgodności z planem miejscowym w zakresie przeznaczenia podstawowego terenu

Ustalenia planu dotyczące przeznaczenie terenu:

1. Wyznacza się **TERENY ZABUDOWY USŁUGOWEJ – U2 - U18**.
2. Podstawowym przeznaczeniem terenu są inwestycje związane z działalnością usługową.
3. Określa się następujący zakres usług w ramach przeznaczenia podstawowego: handel detaliczny, gastronomia, hotelarstwo, salon kosmetyczny, salon odnowy biologicznej, rzemiosło (fryzjerstwo, krawiectwo, rzemiosło artystyczne, zakłady szklarskie, usługi szewskie, optyczne, fotograficzne), urządzenia i obiekty turystyki, sportu i rekreacji, biurowe i administracji, instytucje finansowe, biura projektowe, szkoły, obiekty ochrony zdrowia (z wyłączeniem szpitali), domy pomocy społecznej, przedszkola, placówki opiekuńczo - wychowawcze, obiekty kultury i kultu, usługi niematerialne (konsultingowe, prawne, reklamowe itp.).
4. W terenie **U2** w ramach przeznaczenia podstawowego wyznacza się usługi związane z opieką nad osobami starszymi i opieką nad młodzieżą, obiekty kultu parafialnego, usługi edukacji, urządzenia sportu i rekreacji i inne służące działalności przykościelnej.

7. Jako przeznaczenie dopuszczalne ustala się:

- 1) lokalizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych w terenach **U15, U16, U18** przy czym udział zabudowy mieszkaniowej nie może przekraczać 40% powierzchni terenu przeznaczenia podstawowego;
- 2) funkcję mieszkalną w budynku usługowym (lub w zespole budynków) w terenie **U17**;
- 3) urządzenia sportu i rekreacji;
- 4) urządzenia infrastruktury technicznej związane z obsługą i zagospodarowaniem terenu;
- 5) dojazdy nie wydzielone w planie i dojścia piesze, a dla terenu **U17** ponadto nie wydzielone na rysunku planu drogi wewnętrzne;
- 6) niezbędne dla obsługi budynków miejsca parkingowe zgodnie z paragraf 16,
- 7) możliwość przeznaczenia dawnej stajni wraz przybudówką, usytuowanej przy granicy terenów Z11 i U15 na cele usług, o których mowa w paragraf 36 ustęp 3 punkt 1 uchwały, zgodnie z ustaleniami paragraf 45 ustęp 3 punkt 3 i 4.

Analiza ustaleń planu dla przeznaczenia podstawowego

Zakres możliwych do lokalizacji w ramach terenu U14 usług sprecyzowany został w ustępie 3 paragrafu 34. Ten sam zakres usług dotyczy wszystkich terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami od U2 do U18 rozlokowanych w całym obszarze objętym planem, za wyjątkiem terenu zabudowy usługowej sakralnej oznaczonego symbolem identyfikacyjnym U1, położonego przy skrzyżowaniu ul. Kościelnej i Ks. Hm. Mariana Luzara w części zabudowanego budynkiem kościoła parafialnego wraz z domem parafialnym oraz parkingiem przy kościele.

Należy zaznaczyć, że przedmiotowy plan obejmuje część obszaru miasta – ściśle jego centrum oraz obszar śródmieścia zwany Śródmieściem-Centrum, z najstarszym terenem miejskim z kościołem parafialnym i cmentarzem.

Dla terenów zabudowy usługowej ustalone zostało w planie również przeznaczenie dopuszczalne inne niż podstawowe, jako uzupełnienie lub wzbogacenie przeznaczenia podstawowego na warunkach określonych w planie.

Z uwagi na położenie obszaru planistycznego i jego znaczenie w strukturze funkcjonalno – przestrzennej miasta podstawowy cel planu ustalony został w paragraf 3 uchwały jako stworzenie podstaw formalno-prawnych dla uporządkowania przestrzeni urbanistycznej, przy uwzględnieniu uwarunkowań związanych z utrwaleniem istniejącego miejskiego charakteru obszaru, w powiązaniu z układem komunikacyjnym oraz uwzględnieniu uwarunkowań kulturowych i ekspozycyjnych.

Cel planu znajduje odzwierciedlenie w ustalonych dla terenów usługowych rodzajach usług. W terenach zabudowy usługowej w ramach przeznaczenia podstawowego możliwa jest lokalizacja usług związanych z miejskim charakterem obszaru, a mianowicie:

handel detaliczny, gastronomia, hotelarstwo, salon kosmetyczny, salon odnowy biologicznej, rzemiosło (fryzjerstwo, krawiectwo, rzemiosło artystyczne, zakłady szklarskie, usługi szewskie, optyczne, fotograficzne), urządzenia i obiekty turystyki, sportu i rekreacji, biurowe i administracji, instytucje finansowe, biura projektowe, szkoły, obiekty ochrony zdrowia (z wyłączeniem szpitali), domy pomocy społecznej, przedszkola, placówki opiekuńczo - wychowawcze, obiekty kultury i kultu, usługi niematerialne (konsultingowe, prawne, reklamowe itp.).

W tekście planu żadne z pojęć użytych do określenia zakresu usług, które mogą być realizowane na terenach oznaczonych symbolami U2-U18 w paragraf 34 ustęp 3 nie zostało zdefiniowane. Przy ich interpretacji w pierwszej kolejności należy sprawdzić czy posiadają one legalne definicje w ustawach lub rozporządzeniach, w tym w szczególności przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisach ustawy Prawo budowlane.

Spośród wymienionych w paragraf 34 ustęp 3 określeń na szczególną uwagę zasługuje pojęcie: obiekty kultury i kultu, ponieważ znaczenia pozostałych określeń rodzajów usług nie budzą wątpliwości. Z całą pewnością można stwierdzić, że nie dotyczą budynku usługowego – krematorium.

W przepisach zarówno ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, jak i w przepisach innych ustaw „obiekty kultury i kultu” nie posiadają legalnej definicji. Nie posiadają jej również obiekty kultu.

Organ tworzący akt prawa miejscowego może odwołać się do regulacji ustawowych, jeśli takie istnieją, nie może tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji legalnej, tj. umieszczonej w ustawie. Przy dokonywaniu wykładni zapisów planu miejscowego zasadne jest również nadawanie pierwszeństwa przepisom rozporządzeń, jeżeli użyte w planie określenie zostało w nich zdefiniowane legalnie. „Obiekty kultury i kultu”, czy też „obiekty kultu” nie posiadają legalnej definicji również w przepisach rozporządzeń.

Pojęcia niezdefiniowane w planie podlegają ogólnym regułom interpretacji. Brak zdefiniowania danego pojęcia oznacza, że lokalny prawodawca nie zamierzał mu nadawać innej treści niż ta funkcjonująca w języku potocznym.

Użyte w planie określenie „obiekty kultu” dotyczy obiektów związanych z kultem w potocznym rozumieniu tego słowa, czyli obiektów, w których: (<https://sjp.pwn.pl/slowniki/kult.html>)

1. «cześć religijna oddawana [jest] Bogu, bóstwom, świętym osobom lub rzeczom»,
2. [prowadzi się] «ogół czynności i obrzędów religijnych będących zewnętrznymi przejawami tej czci»,
3. «szacunek i uwielbienie okazywane [jest] komuś lub czemuś».

Dla interpretacji określenia: obiekty kultury i kultu możliwe jest również posłużenie się (w odpowiednim zakresie) definicją z ustawy Prawo budowlane zawartą w artykule 3 punkt 4 dotyczącą obiektów małej architektury, gdzie wymienione zostały obiekty kultu religijnego. Ilekroć w ustawie mowa o:

4) obiekcie małej architektury – należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,
- c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

Obiekty kultu, przy uwzględnieniu przywołanego powyżej znaczenia mogą obejmować również obiekty zrealizowane na cześć osób (rzeczy), czyli takie obiekty pomniki oraz obiekty kultu religijnego jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, przy których prowadzony jest ogół czynności i obrzędów religijnych (zgodnie z przyjętym orzecznictwem w tezie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 czerwca 1991 r. /sygnatura akt – II SA 391/91/ podniesiono, iż miejscami kultu religijnego są miejsca, w których stale i systematycznie zbierają się wierni danej religii (wyznania) dla wzięcia udziału w nabożeństwach i innych zorganizowanych formach sprawowania kultu religijnego. Zdaniem sądu miejscami kultu religijnego nie są kapliczki, które są wprawdzie czczone przez wiernych, ale w których (obok których) nie zbierają się oni systematycznie dla sprawowania kultu w formach zorganizowanych). Należy przy tym zaznaczyć, że przedmiotowy plan miejscowy uchwalony został w 2011 r., kiedy nie obowiązywały jeszcze przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, delegujące zasady kształtowania obiektów małej architektury oraz reklam i ogrodzeń do odrębnych niż plany miejscowe przepisów gminnych.

W przedłożonym projekcie architektoniczno – budowlanym budynek usługowy – krematorium został zakwalifikowany do X kategorii obiektów budowlanych obejmującej: budynki kultu religijnego, jak: kościoły, kaplice, klasztory, cerkwie, zbory, synagogi, meczety oraz domy pogrzebowe, krematoria.

Klasyfikacja obiektów do danej kategorii wprowadzona w tym przepisie miała na celu podział obiektów na grupy dla ustalenia określonych procedur administracyjnych i nie stanowi legalnych definicji rodzajów obiektów, którą należy stosować do interpretacji ustaleń planów miejscowych. Określenie kategorii obiektu budowlanego ma miejsce przy procedurze uzyskiwania pozwolenia na budowę oraz zgłoszeniach budowlanych (kiedy to pozwolenie na budowę nie jest wymagane). Zakwalifikowanie obiektu do danej kategorii następuje w decyzji pozwolenie na budowę lub zgłoszeniu. Kategoria obiektu budowlanego determinuje sposób zakończenia procesu inwestycyjnego uregulowany w ustawie prawo budowlane (artykuł 54 i 55). W procedurze oddawania do użytkowania obiektów budowlanych organy nadzoru budowlanego w zależności od kategorii obiektu budowlanego wydają pozwolenie na użytkowanie lub przyjmują zawiadomienie o zakończeniu budowy na ten rodzaj i kategorię obiektu, które były określone w decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu budowy. Służą również do ustalania wysokości kar w procedurach legalizacji samowoli budowlanej.

Kwalifikacja do kategorii X budynku krematorium jako budynku kultu religijnego, jak również kwalifikacja do tej samej grupy budynku kościoła, krematorium lub klasztoru wskazuje na ujęcie w tej kategorii budynków o znacząco różnych funkcjach i formach, co w przypadku określania przeznaczenia terenu rozumianego jako sposób jego użytkowania oraz zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania w planach miejscowych uwzględniających lokalne uwarunkowania, ma znaczenie fundamentalne.

Byłoby niedopuszczalnym uproszczeniem, jak również działaniem niezgodnym z zasadami prawa, wyprowadzenie z kategorii obiektów budowlanych utworzonych dla czytelności procedur administracyjnych definicji krematorium jako obiektu kultu religijnego, a szerzej obiektu kultu i przeniesienie go wprost na grunt przedmiotowego planu miejscowego.

Potwierdzeniem dla takiego stwierdzenia jest również sposób opisu (ustalenia) w przedmiotowym planie przeznaczenia dla terenu obejmującego budynek kościoła wraz z zabudową towarzyszącą. W planie teren ten został określony jako teren zabudowy usługowej sakralnej i oznaczony symbolem U1 z podstawowym przeznaczeniem dla zabudowy związanej z usługami sakralnymi z zielenią towarzyszącą. Gdyby autor planu miał na myśli zastosowanie nazewnictwa kategorii obiektów budowlanych z ustawy Prawo budowlane użyłby w tym miejscu określenia „obiekty kultu” czy też „obiekty kultu religijnego”.

Ponadto wskazanie terenu kościoła jako terenu zabudowy usług sakralnych, czyli "dotyczących kultu religijnego, służących kultowi religijnemu; kościelnych, religijnych" eliminuje jednocześnie możliwość realizacji tego rodzaju usług w innych terenach usługowych w planie (w tym w terenie U14), gdyż nie zostały one w nich wskazane i potwierdza, że w użytym określeniu „obiekty kultu” nie chodziło o obiekty związane z kultem religijnym. Prowadzi to do ograniczonego zakresu rodzajów obiektów mieszczących się w określeniu „obiekty kultu” wyłącznie do obiektów związanych z okazywaniem komuś lub czemuś szacunku i uwielbienia (pkt.2 z ww.) Z pewnością budynek krematorium do takich obiektów nie należy.

Wniosek:

Lokalizacja budynku usługowego – krematorium na działce nr 247/6 położonej w Trzebini przy ul. Ks. Hm. Mariana Luzara jest niezgodna z przeznaczeniem podstawowym terenu zabudowy usługowej U14 oraz celem sporządzonego planu dla Śródmieścia Trzebini.

Analiza ustaleń planu dla przeznaczenia dopuszczalnego

Ustalone w planie przeznaczenie dopuszczalne (paragraf 34 ustęp7) dla terenu U14 obejmuje:

- urządzenia sportu i rekreacji;
- urządzenia infrastruktury technicznej związane z obsługą i zagospodarowaniem terenu;
- dojazdy nie wydzielone w planie i dojścia piesze;
- niezbędne dla obsługi budynków miejsca parkingowe zgodnie z § 16.

Wymienione wyżej obiekty i urządzenia, których realizacja w planie jest dopuszczona na warunkach w nim określonych nie dotyczy budynku usługowego w którym ma być prowadzona działalność krematorium.

Wniosek:

Lokalizacja budynku usługowego – krematorium na działce nr 247/6 w Trzebini nie jest przewidziana w przedmiotowym planie również w ramach przeznaczenia dopuszczalnego.

Ocena w zakresie pozostałych ustaleń planu

Niezgodność zamierzenia z przeznaczeniem podstawowym i dopuszczalnym terenu U14 czyni bezzasadnym dokonanie oceny spełnienia w projekcie architektoniczno – budowlanym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony dziedzictwa kulturowego zabytków oraz dóbr kultury współczesnej jak również kształtowania zagospodarowania i zabudowy obszaru.

Przedmiotowy plan miejscowy w trakcie procedury jego sporządzania był kilka razy wykładany do publicznego wglądu. Jeśli gmina sporządzając plan miejscowy zamierzałaby wprowadzić teren przeznaczony pod krematorium, to wprost zostałyby to wpisane w przeznaczenie w ustaleniach planu.

Burmistrz Miasta Trzebini
Jarosław Okoczek

Opinię sporządziła:

Trzebinia, dnia 04.01.2023 r.