



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 9 maja 2022 r.

Poz. 2170

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.181.2022.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 6 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/404/2022 Rady Miejskiej w Złocięncu z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złocieniec „Cmentarz w Złocięncu”.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2022 r. Rada Miejska w Złocięncu podjęła uchwałę Nr XLVII/404/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złocieniec „Cmentarz w Złocięncu”. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 7 kwietnia 2022 r. W toku badania jej legalności stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza ona obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, zgodnie z którym *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.*

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ww. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa wspomniana wyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy *kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.*

¹⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503).

²⁾ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Respektując przewidziane przez prawodawcę uprawnienia organu nadzoru, Wojewoda Zachodniopomorski dokonał oceny zgodności z prawem uchwały Nr XLVII/404/2022 Rady Miejskiej w Złocięncu z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złocieniec „Cmentarz w Złocięncu”. Analiza treści uchwalonego planu miejscowego prowadzi do wniosku, że w ww. akcie (zarówno na rysunku planu jak i w jego części tekstowej) organ nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

I tak, zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 6) *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 liczbą miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*
- 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*
- 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Przyjęty uchwałą Nr XLVII/404/2022 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz w Złocięncu” zawiera ustalenia dla terenu istniejącego cmentarza oznaczonego symbolem 17aZC i terenu cmentarza rozszerzanego oznaczonego symbolem 17bZC oraz dla terenów wokół tych cmentarzy o różnym przeznaczeniu. Zdaniem organu nadzoru w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po stronie organów Gminy Złocieniec istniał obowiązek zamieszczenia w tym planie - z uwagi na szczególny charakter terenu nim objętego - zapisów dotyczących strefy ochrony sanitarnej, uwzględniającej ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarzy.

Sposób i ograniczenia lokalizacji cmentarzy regulują przepisy odrębne. Zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁾ *cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 5 ust. 1 tej ustawy cmentarze powinny znajdować się*

³⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947 z późn. zm.).

na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. Przepisy wydanego na podstawie delegacji z art. 5 ust. 3 ww. ustawy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze⁴⁾ określają szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody, a także wymagania co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze. Jak stanowi §1 ust. 1 tego aktu *teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś zgodnie z jego §3 ust. 1 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.*

Jak podkreśla się w orzecznictwie, konieczność zastosowania wykładni celowościowej powołanych regulacji prowadzi do wniosku, że przepisy rozporządzenia określają zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów o zabudowie mieszkaniowej, mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak i w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana inna zabudowa, w tym zabudowa mieszkaniowa.⁵⁾ Dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest odległość cmentarza od budynków mieszkalnych. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza.⁶⁾ W związku z powyższym lokalizacja cmentarza nakłada na tereny leżące wokół niego (we wskazanych w rozporządzeniu odległościach) ograniczenia w zagospodarowaniu oraz zabudowie.

Z tego względu, objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz w Złocięncu” teren istniejącego cmentarza 17aZC i teren cmentarza rozszerzanego 17bZC oraz znajdujące się wokół nich tzw. strefy sanitarne powinny być objęte jednym dokumentem planistycznym. Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, powoduje konieczność ujęcia w granicach planu właściwego obszaru, dla którego wprowadza się ograniczenia w użytkowaniu, tak aby obszary oddziaływania terenów 17aZC i 17bZC nie wykraczały poza granice planu. Tymczasem, jak wynika z rysunku planu, w jego północno-zachodniej części teren istniejącego cmentarza 17aZC bezpośrednio przylega do granicy opracowania planu, a zatem nie zostały przewidziane strefy oddziaływania (tzw. strefy ochronne sanitarne).

W nadesłanych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniach Burmistrz Złocięńca⁷⁾ wskazał, że odpowiednie ukształtowanie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania w projekcie planu pozwoliło uniknąć wprowadzenia ograniczeń w zabudowie na sąsiednim terenie (położonym na północ od terenu objętego opracowaniem planu „Cmentarz w Złocięncu”). Graniczące od północy z cmentarzem 17aZC tereny objęte są wcześniej przyjętymi planami miejscowymi uchwałą Nr XLVI/405/2018 Rady Miejskiej w Złocięncu z dnia 29 marca 2018 r. oraz uchwałą Nr XL/231/1997 z dnia 27 października 1997 r. i zostały przeznaczone na zieleń urządzoną 81ZP oraz na usługi 1U. Zauważyć jednak trzeba, że w przywołanych przez Burmistrza planach na wskazanych terenach nie zaznaczono strefy ochronnej sąsiadującego z nimi cmentarza, które określałyby ograniczenia w użytkowaniu tych terenów. W rezultacie, ani w przyjętym uchwałą Nr XLVII/404/2022 z dnia 31 marca 2022 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz w Złocięncu”, ani w uchwalonych wcześniej miejscowych planach dla obszarów przylegających od północy do granic tego planu, nie uwzględniono konieczności wyznaczenia ochronnej strefy sanitarnej.

Ponadto, należy wskazać na brak konsekwencji organów Gminy Złocieniec w zakresie określenia obszaru objętego ograniczeniami. W §10 pkt 1 uchwały Nr XLVII/404/2022 postanowiono, że w zagospodarowaniu terenów położonych w tzw. strefie ochronnej cmentarza (określonej informacyjnie na rysunku planu), należy uwzględnić zakazy, nakazy i dopuszczenia wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie

⁴⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

⁵⁾ Por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1827/19.

⁶⁾ Tak wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 216/19.

⁷⁾ Pismo Burmistrza Złocięńca z dnia 29 kwietnia 2022 r., znak: ZNU.6721.2.2020.DŚ.EA.

na cmentarze. Jednak – jak już wcześniej wspomniano - granice opracowania planu (zwłaszcza od strony północnej) wyznaczone zostały w taki sposób, że brak jest możliwości respektowania powyższych wytycznych, bowiem strefa ochronna nie została w ogóle wyznaczona.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że - z uwagi na niespełnienie wymogu określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/404/2022 Rady Miejskiej w Złocięncu z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złocieniec „Cmentarz w Złocięncu”*, jest konieczne i uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. 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.

z up. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Mateusz Wagemann