



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 grudnia 2020 r.

Poz. 13250

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.227.2020.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 18 grudnia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XVIII/182/2020 Rady Gminy Długosiodło z 17 listopada 2020 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.227.2020.MO

Warszawa, 18 grudnia 2020 r.

**Rada Gminy Długosiodło
ul. Tadeusza Kościuszki 2
07 – 210 Długosiodło****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/182/2020 Rady Gminy Długosiodło z 17 listopada 2020 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”, w części dotyczącej:

- podstawy prawnej, w zakresie sformułowania: „(...) w związku z Uchwałą Nr VIII/83/2018 Rady Gminy Długosiodło z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło, (...)”;
- § 2 pkt 6 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 listopada 2020 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr XVIII/182/2020 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP 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 ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie: zasad sporządzania planu miejscowego, trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W dniu 30 maja 2019 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr VIII/83/2019 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz

art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu, z treści, jak też z podstawy prawnej tejże uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XX/134/2004 z 5 listopada 2004 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 316, poz. 10432 z 24 grudnia 2004 r.

Organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej uchwały zmieniającej Nr XVIII/182/2020 z 17 listopada 2020 r., w sposób błędny, przywołana została inna uchwała inicjująca procedurę sporządzania zmiany ww. planu miejscowego, tj. uchwała Nr VIII/83/2018 Rady Gminy Długosiodło z 22 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło, tym bardziej z uwagi na fakt, że na sesji w tym samym dniu rada gminy podjęła wyłącznie uchwały Nr XXVIII/328/2018 i Nr XXVIII/327/2018 w sprawie rozpoczęcia procedury zmiany ww. planu miejscowego, które dotyczą innego zakresu zmian. Wśród uchwał przyjętych na sesji, w tym dniu, nie ma uchwały o numerze VIII/83/2018.

Natomiast z dokumentacji prac planistycznych wynika, że do sporządzania zmiany ww. obowiązującego planu miejscowego przystąpiono faktycznie na podstawie uchwały Nr VIII/83/2019 z 30 maja 2019 r. Potwierdzają to również informacje zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Długosiodło przedstawiające uchwały rady gminy podjęte na sesji w dniu 30 maja 2019 r., w tym uchwałą Nr VIII/83/2019.

Powyższe oznacza, że w podstawie prawnej niniejszej uchwały przywołano nie tylko niezgodny ze stanem faktycznym numer uchwały intencyjnej, ale także datę jej podjęcia. Błędnie przywołana uchwała przystąpieniowa oznacza, że nie jest wiadomym, o którą uchwałę chodzi oraz jaki ma być jednoznaczny zakres planowanych zmian w obowiązującym planie miejscowym, co narusza, w sposób istotny, dyspozycję art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności podstawy prawnej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do sformułowania: „(...) w związku z Uchwałą Nr VIII/83/2018 Rady Gminy Długosiodło z dnia 22 marca 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło, (...)”, doprowadzi do zachowania zgodności z faktycznie podjętą uchwałą intencyjną, przy zachowaniu pełnej komunikatywności uchwały zmienianej i zmieniającej.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z uchwały zmieniającej nie wynika w jednoznaczny sposób, czy została ona podjęta w sprawie uchwalenia zmiany obowiązującego planu miejscowego, czy też w sprawie uchwalenia nowego planu miejscowego gminy Długosiodło, bowiem w jej podstawie prawnej nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalony. **Oznacza, że w przypadku sporządzania zmiany planu, przepis ten powinien zostać przywołany w podstawie prawnej tej uchwały.**

Z tytułu uchwały zmieniającej, a także z jej treści wynika, że jest uchwałą w sprawie zmiany miejscowego planu. Tymczasem w jej podstawie prawnej przywołano jedynie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co miało by świadczyć o podjęciu uchwały w sprawie nowego planu miejscowego, nie zaś w sprawie zmiany planu obowiązującego planu miejscowego.

Na zamiar sporządzenia zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło, uchwalonego przez Radę Gminy Długosiodło na sesji w dniu 5 listopada 2004 r. uchwałą Nr XX/134/2004, wskazuje również uchwała intencyjna

Nr VIII/83/2019 z 30 maja 2019 r., w której podstawie prawnej przywołano również art. 27 ustawy o p.z.p. Sporządzając faktycznie zmianę planu miejscowego bez przywołania w podstawie prawnej uchwały przepisu upoważniającego do dokonania tej zmiany, naruszono art. 27 ustawy o p.z.p.

Biorąc powyższe pod uwagę należało przyjąć, że sporządzono faktycznie zmianę ww. obowiązującego planu miejscowego, do sporządzania którego przystąpiono faktycznie na podstawie uchwały Nr VIII/83/2019 z 30 maja 2019 r.

Zgodnie z ustaleniami uchwały przystąpieniowej Nr VIII/83/2019 zawartymi w § 1 ust. 2 pkt 6, w brzmieniu: „2. *Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło, o której mowa w ust. 1 obejmuje zapisy: (...) 6) § 33 ust. 6 pkt 1.*”.

W związku z ww. ustaleniami uchwały intencyjnej, w § 2 pkt 6 uchwały zmieniającej ustalono, że: „2. *W Uchwale Nr XX/1324/2004 Rady Gminy Długosiodło z dnia 5 listopada 2004 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 316, poz. 10432 z dnia 24 grudnia 2004 r.) wprowadza się następujące zmiany: (...) 6) wykreśla się § 33 ust. 6 pkt 1.*”.

Z uchwały zmienianej wynika, że powyższa zmiana odnosi się do terenów przeznaczonych pod cmentarze, oznaczonych na rysunku planu symbolem ZCC, dla których w § 33 ust. 1, ust. 5 i ust. 6 zawarto ustalenia w brzmieniu:

„1. *Ustala się tereny cmentarzy, oznaczone na rysunku symbolem ZCC. (...)*

5. *Dla obszaru o którym mowa w ust. 1 ustala się strefę ograniczonego użytkowania o wielkości 150 m od granicy obszaru, zgodnie z przepisami szczególnymi.*

6. *Dla strefy o której mowa w ust. 5, ustala się:*

- 1) zakaz lokalizacji obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi w odległości do 50 m od granicy obszaru;
- 2) *dopuszcza się lokalizację miejsc postojowych i usług związanych z obsługą cmentarza;*
- 3) *w odległości powyżej 50 m od granicy obszaru możliwa jest lokalizacja obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi pod warunkiem zaopatrzenia ich w urządzenia wodociągowe ze źródłem pozyskiwania wody znajdującym poza strefą o której mowa w ust. 5.*”.

Organ nadzoru stwierdza, że w związku z ustaleniami § 2 pkt 6 uchwały zmieniającej, zlikwidowany został zakaz lokalizacji obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi w odległości do 50 m od granicy cmentarza, ustalony w § 33 ust. 6 pkt 1 uchwały zmienianej, co w efekcie finalnym doprowadziło do naruszenia przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Długosiodło zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947, z późn. zm.).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że: **„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”.**

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od cmentarza niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. **Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:**

- **granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;**
- **szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;**
- **sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.**

Powyższe wynika także z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej od cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie, z uwagi na fakt istnienia cmentarza. Za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia względ na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Tymczasem, pomimo faktu, iż zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, dotyczącym obrębu geodezyjnego Długosiodło – część 1, **m.in. tereny oznaczone symbolami: MN i MNU znajdują się w części w strefie sanitarnej do 50 m od cmentarza ZCC, które stosownie do ustaleń uchwały zmienianej przeznaczone zostały pod zabudowę:**

- **mieszkaniową jednorodzinną, z dopuszczeniem realizacji budynków mieszkalno – pensjonatowych, rezydencjonalnych, rekreacji indywidualnej, obiektów i urządzeń związanych z działalnością rzemieślniczą o uciążliwości mieszczącej się w granicach własności oraz inną, nieuciążliwą działalnością gospodarczą, usługową i komunalną – tereny MN, § 21 ust. 1, 2 i 3 uchwały zmienianej,**
- **mieszkaniowo – usługową, tj. pod realizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub ich zespół z towarzyszącą działalnością produkcyjną, rzemieślniczą oraz usługową związaną z obsługą rolnictwa i mieszkańców, z dopuszczeniem realizacji innych obiektów i urządzeń produkcyjnych i usługowych, związanych z działalnością gospodarczą i komunalną o funkcji**

nie kolidującej z przeznaczeniem podstawowym **oraz budynków pensjonatowych i agroturystycznych – tereny MNU**, § 23 ust. 1, 2 i 3 uchwały zmienianej, **podczas gdy zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami, w strefie poniżej 50 m od cmentarza, realizacja zabudowy mieszkaniowej nie jest możliwa, bez względu na istnienie infrastruktury technicznej (sieci wodociągowej).**

Natomiast wykreślając § 33 ust. 6 pkt 1 uchwały zmienianej, ustalający zakaz lokalizacji obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi w odległości do 50 m od granicy cmentarza, zlikwidowano wszelkie ograniczenia w tej strefie, co oznacza, że **w planie nie ma żadnych ustaleń dotyczących zabudowy w strefie do 50 m od granicy cmentarza.** Jednocześnie należy wskazać, że z ustaleń dla terenów MN i MNU wynika, że w strefie tej może być także sytuowana zabudowa usługowa z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Długosiodło dopuszczając możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefie poniżej 50 m od cmentarza i nie określając przy tym szczególnych warunków zagospodarowania terenów w tej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu realizacji takiej zabudowy, a wręcz wykreślając te warunki już ustanowione w uchwale zmienianej, naruszyła tym samym przepis:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym „*szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy*”.

Likwidując wszelkie ograniczenia w bezpośrednim sąsiedztwie cmentarza, Rada Gminy Długosiodło wprowadza tym samym w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro bowiem z ustaleń samego zmienianego planu wynika możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej, przy braku sformułowanych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie w strefie do 50 m od cmentarza, w związku z ich likwidacją na podstawie niniejszej uchwały, to samo określenie na rysunku planu tej strefy (*vide* załącznik graficzny obrębu geodezyjnego Długosiodło, część 1) jest niewystarczające, bowiem pozostaje w sprzeczności z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., nie realizując przy tym również woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. Ponadto z ustaleń zmienianego planu wynika, że oznaczenie graficzne strefy 50 m oraz strefy 150 m od granicy cmentarza nie jest obowiązującym ustaleniem planu (*vide* § 4 uchwały zmienianej).

Należy również wskazać, że możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej w strefie do 50 m od cmentarza, wynika również z określonej na rysunku planu, na terenach MN, obowiązującej linii zabudowy, do której odwołują się ustalenia § 21 ust. 9 pkt 3 uchwały zmienianej, ustalające parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów MN, przy czym linia ta nie została zdefiniowana w tekście tej uchwały, a jej oznaczenie graficzne także nie stanowi obowiązującego ustalenia przedmiotowego planu miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 6 uchwały zmieniającej, w związku ze skreśleniem § 33 ust. 6 pkt 1 uchwały zmienianej, jako naruszające wymogi § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu oraz dyspozycję przepisów: art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., jak również § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu

m.p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w ww. zakresie.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.*

W tym miejscu podkreślić należy, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1624/11 wyraził stanowisko, że *„W myśl postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia 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. Jak z powyższego wynika, wyznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenem szczególnym są tereny cmentarzy ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. A zatem opisane regulacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania”.*

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym

Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone*”.

przez prawo. *Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”.

W przedmiotowej sprawie Wojewoda Mazowiecki pismem z 14 grudnia 2020 r. znak: WNP-I.4131.227.2020.MO, zawiadamiającym o wszczęciu postępowania nadzorczego, zwrócił się do Rady Gminy Długosiodło z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w zakresie respektowania przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, w związku z ustaleniami zawartymi w § 2 pkt 6 uchwały.

Z odpowiedzi udzielonej przez Przewodniczącego Rady Gminy Długosiodło pismem z 16 grudnia 2020 r. znak: RZ.6722.1.19.2019.ŁS wynika, że:

- zmiana uchwały Nr XX/134/2004 z 5 listopada 2004 r., w zakresie § 33 ust. 6 pkt 1, wynikała z licznych problemów organu wydającego pozwolenia na budowę oraz właścicieli i dysponentów gruntów wokół cmentarza;
- zapis § 33 ust. 6 pkt 1 ww. uchwały jest niezgodny z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, poprzez nieprecyzyjne jego cytowanie, zmianę i wypaczenie znaczenia, a zatem należy go wyeliminować z obrotu prawnego, przez co jedynym prawem będą przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ww. rozporządzenia;
- w granicach stref sanitarnych określonych na rysunku planu będą obowiązywały przepisy ww. ustawy i rozporządzenia, a ich powtarzanie w planie miejscowym jest niezgodne z technikami legislacyjnymi i obowiązującym prawem, w związku z czym właściwsze jest wykreślenie błędnego przepisu gminnego;
- przesłanki do wykreślenia § 33 ust. 6 pkt 1, zostały wyjaśnione w prognozie oddziaływania na środowisko, a organy właściwe do opiniowania i uzgadniania projektu zmiany przedmiotowego planu miejscowego nie wniósł uwag ani sprzeciwu w powyższym zakresie.

W związku z przedstawionymi wyjaśnieniami organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchylene przepisu § 33 ust. 6 pkt 1 uchwały zmienianej, **z jednej strony zlikwidowane zostały wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów znajdujących się w strefie do 50 m od cmentarza, z drugiej zaś strony nie ustalono w zamian żadnych szczególnych warunków zagospodarowania tych terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.** Powyższym działaniem doszło do naruszenia dyspozycji wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do tych terenów.

Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez **„konsumpcję tych przepisów”** w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów, a jednocześnie sporządzając plan niezgodnie z tymi przepisami.

Ponadto należy zauważyć, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie w piśmie z 23 stycznia 2020 r. znak: WOOŚ-III.410.836.2019.JD opiniującym projekt zmiany ww. planu miejscowego jednoznacznie wskazał, że **„Zgodnie z przedłożoną prognozą „wykreślenie § 33 ust. 6 pkt 1 spowoduje, iż nie będzie funkcjonował w obrocie prawnym plan zawierający ustalenia niezgodne z rozporządzeniem w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze”.** Zdaniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie **ww. zakaz nie narusza zapisów Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia**

1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315). Równocześnie z przedłożonych dokumentów nie wynika, jakie przeznaczenie terenów znajdujących się w zasięgu strefy 50 m od cmentarza dopuszcza obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie można ocenić, czy usunięcie takiego zapisu nie będzie skutkowało dopuszczeniem lokalizacji zabudowań mieszkalnych w tej strefie. Dopuszczenie takiej zabudowy jest niezgodne § 3 ust. 1 ww. Rozporządzenia, w myśl którego „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”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że powoływanie się przez Gminę Długosiodło na brak uwag, w powyższym zakresie, wniesionych przez organy właściwe do opiniowania i uzgadniania projektu zmiany ww. planu miejscowego, zaprzeczają dokumenty załączone do dokumentacji prac planistycznych uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/182/2020 Rady Gminy Długosiodło z 17 listopada 2020 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/