



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 3705

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.155.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr II/12/2024 Rady Gminy Kulesze Kościelne z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek ewidencyjnych o numerach: 17/4,17/32 i 17/38, położonych w miejscowości Kulesze Kościelne, w gminie Kulesze Kościelne.

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2024 r. Rada Gminy Kulesze Kościelne podjęła uchwałę nr II/12/2024 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek ewidencyjnych o numerach: 17/4,17/32 i 17/38, położonych w miejscowości Kulesze Kościelne, w gminie Kulesze Kościelne, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.), dalej jako „u.p.z.p.”, poprzez przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową (obiekty gastronomiczne) terenu w części zlokalizowanego w strefie 50 m od cmentarza.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 u.p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 u.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 u.p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 u.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 u.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 u.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.

Przedmiotowa uchwała dotyczy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie istniejącego cmentarza w miejscowości Kulesze Kościelne. Stosownie do regulacji zawartej w § 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.1959.52.315), dalej jako „rozporządzenie”, 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.

Powołany powyżej przepis rozporządzenia nie ma wyłącznie zastosowania do nowo tworzonych cmentarzy, ale ma zastosowanie także do nowo powstających budynków w pobliżu istniejących cmentarzy (wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1827/19). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. mają przede wszystkim na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach (wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11). Zakres regulacji § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. ma zastosowanie nie tylko do cmentarzy nowo budowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy (wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt II OSK 3047/12).

Rada Gminy Kulesze Kościelne w § 6 ust. 5 przedmiotowej uchwały, zgodnie z powyższym przepisem zdecydowała, że:

„W strefie ochronnej cmentarza szerokości 150 m:

- 1) zakazuje się lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego i zakładów przechowujących artykuły żywności oraz ujęć wody służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, z zastrzeżeniem pkt 2 i pkt 3;
- 2) dopuszcza się zmniejszenie strefy ochronnej do 50 metrów od granicy cmentarza i lokalizację obiektów, o których mowa w pkt 1, w odległości nie mniejszej niż 50 m, jeśli 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;
- 3) W strefie ochrony sanitarnej w odległości 50,0 m od cmentarza pozostawia się użytkowanie istniejących budynków w ich dotychczasowym użytkowaniu.”

Następnie w § 31 uchwały postanowiono z kolei, że tereny oznaczone na rysunkach zmiany planu symbolem 1MN-U przeznacza się pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz zielenią urządzoną. Wedle załącznika graficznego teren ten **w części zlokalizowany jest w strefie 50 m od cmentarza**. Organ nadzoru zwraca uwagę, że w związku z brzmieniem § 3 ust. 1 rozporządzenia część terenu oznaczonego symbolem 1MN-U, znajdująca się w strefie ochronnej od cmentarza wynoszącej 50 m, nie może zostać przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Co więcej, wskazać należy, że w § 32 przedmiotowej uchwały na terenie, oznaczonym symbolem 1U przewiduje się zielenią urządzoną, drogi wewnętrzne, parkingi, obiekty gastronomiczne i handlowe oraz dopuszcza się funkcję mieszkaniową o powierzchni użytkowej nie większej niż 20% powierzchni użytkowej budynków usługowych. Według załącznika graficznego teren ten **w całości zlokalizowany jest w strefie 50 m od cmentarza**. Wskazać należy, że niedopuszczalnym jest lokalizowanie w strefie 50 m od cmentarza zarówno funkcji mieszkaniowej jak również obiektów gastronomicznych.

Powyższe potwierdza treść wyroku WSA w Rzeszowie z 31 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 484/06: „Zdaniem Sądu narusza to § 3 ust. 1 Rozp. z 1959. Cyt. przepis 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 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową

i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Powoływane Rozp. z 1959 zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 Ucmen. Wśród warunków, jakie delegacja ustawowa zawiera do wydania rozporządzenia, które miało określać tereny uznane za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, wymieniono w szczególności szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności od terenów mieszkalnych (art. 5 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy). Oznacza to, że zgodzić należy się generalnie z zarzutem skargi, że plan miejscowy nie może dopuszczać nowej zabudowy mieszkaniowej w odległości do 50 m od granic cmentarza.”

Ponadto, zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym ustala się przeznaczenie terenów objętych tym planem oraz określa sposoby ich zagospodarowania i warunki zabudowy. Jednocześnie na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ustalenia te powinny być sformułowane w planie miejscowym w sposób czytelny, jednoznaczny i bezwarunkowy poprzez przyporządkowanie do każdego obszaru planistycznego kompletu informacji określających dopuszczalne przeznaczenie i jego zakres obszarowy, dopuszczalne warunki zabudowy i zagospodarowania i ich zakres obszarowy oraz co szczególnie ważne w kontekście obszaru objętego przedmiotowym planem - zakazy zabudowy i zagospodarowania oraz ich zakres obszarowy - pozwalających na etapie realizacji ustaleń tego planu na jednoznaczne rozstrzygnięcie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej kwestii dopuszczalności na wskazanym terenie inwestycji wnioskowanych przez zainteresowanych. Ustalenia planistyczne powinny jednoznacznie odwzorowywać i realizować koncepcję urbanistyczną przyjętą dla danego terenu, uwzględniając lokalne uwarunkowania stanu istniejącego terenu objętego planem przy jednoczesnym zachowaniu wymogów przepisów prawa.

Wprowadzanie sprzecznych ustaleń planu, tak jak w przedmiotowej uchwale, jest niedopuszczalne. Gmina nie może uchylać możliwości zabudowy mieszkaniowej oraz obiektów gastronomicznych na terenach w strefie 50 m od cmentarza wedle załącznika graficznego, jednocześnie wskazując w innej części planu na zakaz lokalizacji tego rodzaju zabudowy na tym obszarze. Przeznaczając pod zabudowę teren zlokalizowany w strefie 50 m od cmentarza Rada powinna jednoznacznie wskazać właścicielom sposób zagospodarowania i warunki zabudowy możliwe do realizacji na danym terenie. Brzmienie § 31 jak i § 32 uchwały sprzeczne jest zarówno z § 6 ust. 5 uchwały jak również z § 3 ust. 1 rozporządzenia.

Podsumowując powyższe, ustalenia zmiany planu miejscowego, sformułowane w § 31 i § 32 uchwały, w sposób istotny naruszają przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p..

Ponadto zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404 z późn. zm.) część graficzna planu miejscowego musi zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu oraz informację o źródle pochodzenia użytego materiału państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zgodną z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1752 z późn. zm.). Rysunek przedmiotowego planu stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek ewidencyjnych o numerach: 17/4,17/32 i 17/38, położonych w miejscowości Kulesze Kościelne, w gminie Kulesze Kościelne nie zawiera linii rozgraniczającej między terenami oznaczonymi symbolami 1U oraz 1MN-U, nie zawiera również informacji o źródle pochodzenia użytego materiału państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Jedynie na marginesie wskazać należy, że w części tekstowej przedmiotowej zmiany planu miejscowego dwukrotnie zawarty został § 6. Pierwszy § 6 określa jakie oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu, zaś kolejny § 6 określa jakie czynności dopuszcza się w obszarze objętym przedmiotowym planem. Ponadto wskazać należy, że w przedmiotowej zmianie planu ten sam obszar w treści planu oraz w legendzie załącznika graficznego oznaczono symbolem 1MN-U, z kolei na rysunku załącznika graficznego oznaczono go symbolem 1MN/U.

W kontekście wskazanych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 u.p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Za koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości przemawia również fakt, że w przedmiotowym przypadku istotne naruszenia dotyczą zarówno jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1U, jak i 1MN/U, a więc dwóch z trzech terenów objętych planem miejscowym, stanowiących jednocześnie większość obszaru objętego planem.

Jak wskazano powyżej, przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2024 r., natomiast kompletna dokumentacja prac planistycznych została przekazana w dniu 19 lipca 2024 r. Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.p.z.p. wójt przedstawia wojewodzie przedmiotową uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 ustawy. Przy obliczaniu tego terminu należy jednak mieć na uwadze termin przedstawienia wojewodzie kompletnej dokumentacji prac planistycznych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16 stwierdził, że „w przypadku uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalenia początku biegu terminu do dokonania czynności nadzorczych zastosowanie mają, jako *lex specialis*, przepisy u.p.z.p. w tym art. 12 ust. 2 - w odniesieniu do studium oraz art. 20 ust. 2 - w odniesieniu do planów miejscowych. Z przepisów tych wynika, że organ wykonawczy gminy zobligowany jest do przedstawienia wojewodzie określonych uchwał, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Analiza normatywna przytoczonych przepisów prowadzi do wniosku, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych”. Podobne stanowisko zawarto także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 294/19.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń