



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 8 listopada 2023 r.

Poz. 4912

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.234.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 października 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503) w zw. z § 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) w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały nr LXXXI/652/2023 Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 25 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Łętownia”

#### Uzasadnienie

W dniu 25 września 2023r. Rada Miasta i Gminy Nowa Sarzyna podjęła uchwałę nr LXXXI/652/2023 Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 25 września 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Cmentarz Łętownia”. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 października 2023r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza prawna wykazała, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają prawo, w związku z czym w dniu 17 października 2023 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Dokonana przez organ nadzoru ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że granica strefy ochrony sanitarnej – 50 m od granicy terenu cmentarza, oznaczonego symbolem 1ZC, obejmuje swym zasięgiem część terenów zabudowy zagrodowej 5RZM, 6RZM i 7RZM oraz część terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10MN.

Należy zauważyć, iż w obszarze tym występują ograniczenia w użytkowaniu terenów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503), czyli w przepisach określających obowiązkowy zakres planu miejscowego. Zgodnie z § 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. z 1959 r. nr 52 poz. 315) 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.

W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest naruszeniem przepisów ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej. W treści uchwały Rada Miejska w Nowej Sarzynie ustaliła m.in. przeznaczenie dla terenu MN – teren zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej oraz dla terenu RZM – teren zabudowy zagrodowej, przy czym, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały, część terenów 10MN, 5RZM, 6RZM i 7RZM położona jest w zasięgu 50 m strefy sanitarnej od cmentarza.

Postanowienia uchwały nie zawierają zakazu realizacji zabudowy mieszkaniowej na części ww. terenów. Niemniej jednak, dla terenu 5RZM wprowadzono nieprzekraczalną linię zabudowy, która pokrywa się z granicą strefy 50 m od cmentarza, co uniemożliwia zlokalizowanie zabudowy zagrodowej w odległości od 50 m od terenu 1ZC.

W ocenie organu nadzoru gmina nie może ustalać możliwości zabudowy na terenach w strefie 50 lub 150 metrów od cmentarza według załącznika graficznego, a następnie wskazywać w innej części planu na niemożliwość ich zabudowy i to nie wprost, ale poprzez odesłanie do ograniczeń wynikających z innych przepisów, jak ma to miejsce w § 10 kwestionowanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2023 r. poz. 887)

Należy zauważyć, iż 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 (art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2023 poz. 887)). 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 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały, w planie miejscowym określa się obowiązkowo: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Regulacja wynikająca z planu miejscowego powinna posiadać na tyle dookreśloną i przewidywalną treść normatywną, aby jej adresaci (w tym organy stosujące tę treść w procesach wydawania decyzji administracyjnych, np. w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę, oraz potencjalni inwestorzy) mogli w sposób pewny i względnie jednoznaczny zrekonstruować skonkretyzowane zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, objętego granicami planu z uwzględnieniem przepisów odrębnych, w tym przypadku w zakresie sytuowania cmentarzy.

Tymczasem, w przedmiotowym planie miejscowym, część terenów zabudowy zagrodowej 5RZM, 6RZM i 7RZM oraz część terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 10MN znajdują się w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza, 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).

Rada Miejska w Nowej Sarzynie dopuszczając możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy zagrodowej w strefie poniżej 50 m od cmentarza i nie określając przy tym szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu realizacji takiej zabudowy, naruszyła tym samym przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym w zw. z § 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.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym zakresie uchwała Rady Miasta Nowa Sarzyna narusza istotnie zasady sporządzania planu. Wobec powyższego ma zastosowanie przepis art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt: II OSK 1778/08, wyraźnie podkreślił, że zarówno naruszenie „zasad sporządzania” jak i „trybu sporządzania” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Małgorzata Wąsacz**  
**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**