



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 29 lipca 2015 r.

Poz. 2540

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.89.2015.AR WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr VIII/60/2015 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego cmentarza w Tykocinie.

UZASADNIENIE

18 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Tykocinie podjęła uchwałę nr VIII/60/2015, która 29 czerwca 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, w związku z czym 3 lipca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), miejscowy plan jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wymagany zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego został określony w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe regulacje zawierają katalog ustaleń, które w planie miejscowym określa się obligatoryjnie oraz fakultatywnie, „w zależności od potrzeb”.

Rada Miejska w Tykocinie zapisem § 6 niniejszej uchwały wyznaczyła teren o symbolu planistycznym 2ZC, ZP, w obrębie którego na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określiła dodatkowo *granice obszaru pochówków*.

Usytuowanie tego rodzaju obszaru zostało dokonane z pominięciem wymogów określonych 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. Nr 52, poz. 315 ze zm.), który stanowi, iż „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”.

Należy zauważyć, iż w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, **w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.** Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.) cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Wedle art. 5 ust. 1 cyt. ustawy cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. W ust. 3 niniejszego artykułu ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze.

Rozporządzenie określa:

- 1) szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych;
- 2) odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody;
- 3) wymagania co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze.

Stosownie zatem do § 1 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) teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie.

Z tych też przyczyn 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 do cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone (§ 3 ust. 1 cyt. rozporządzenia).

W sytuacji zatem objęcia planem miejscowym tylko fragmentu obszaru strefy ochrony sanitarnej pozostała część tej strefy znajduje się poza granicami opracowania. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, o których mowa w przedmiotowej uchwale obowiązują zatem tylko na terenach znajdujących się w granicach strefy sanitarnej cmentarza, które objęto planem.

Uzasadnione i konieczne jest zatem wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza strefy ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, uniemożliwiających sytuowanie w pobliżu cmentarza zabudowy o określonym charakterze (w szczególności mieszkaniowej) oraz innych obiektów, o których mowa w § 3 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej.

Stanowisko takie potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. (II OSK 1624/11):

„W tym miejscu wskazać należy, iż gdyby miejscowy plan nie wprowadzał strefy ochronnej o treści określonej w powołanym rozporządzeniu, to realizacja cmentarza mogłaby być niemożliwa. Bowiem między uchwaleniem planu miejscowego, a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym pozbawić gminę możliwości budowy cmentarza. Z tych względów wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (...) Lokalizacja cmentarza nie ogranicza się do terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz obejmuje również obszar strefy ochrony sanitarnej, o której mowa w rozporządzeniu.”

Nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w planie miejscowym (tj. w granicach obszaru objętego tym planem) stanowi naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który nakazuje obligatoryjnie określić w planie miejscowym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.

Zasadnym jest również wskazanie na tezę ujętą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. (II OSK 1623/11), zgodnie z którą „ustawa o cmentarzach nie daje podstaw do nieuwzględniania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie musi obejmować terenu całej gminy. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas **plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną**”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały ustalono, iż Rada Miejska w Tykocinie zapisem § 10 ustaliła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 7KD-D i 6KD-L pod drogę „*zgodnie z warunkami, o których mowa w § 19*”.

Cyt. powyżej § 19 nie określa jednak żadnych warunków odnoszących się do dróg 6KD-L i 7KD-D.

Co więcej, niespójność zawartą w zapisie § 10, odnajduje się w dalszej części planu, tj. poprzez wyznaczenie w nim terenów o symbolach planistycznych 6KD-L i 7KD-D, lecz nie odzwierciedlenie tej części regulacji w § 19, jak również na rysunku, będącym załącznikiem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego określonego niniejszą uchwałą terenu.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, iż Rada Miasta Tykocin, uchwalając zapis § 10 oraz § 19 w istniejącej formie dopuściła się naruszenia prawa w zakresie określonych przez ustawodawcę regulacji dotyczących sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu i obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). W pewnym uproszczeniu stwierdzić należy, że rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) **na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego**. Oznacza to, że załącznik graficzny nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały ani nie może pomijać ustaleń przewidzianych w części tekstowej dla poszczególnych terenów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzania planu i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały w całości lub części.

Wskazać przy tym należy, iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzezonego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, **to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce**. Podkreślić przy tym należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że „naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na zapis § 7 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi iż, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać m. in. wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego oraz granice obszaru objętego planem. W przedmiotowej uchwale brak jest na rysunku planu wyżej wymienionego wyrysu ze studium.

Stosownie do art. 20 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Jednak, zgodnie z art. 15 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ sporządzający projekt planu miejscowego nie został zwolniony z obowiązku jego sporządzenia zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. Powinny one być więc przedstawione zarówno w tekście jak i na rysunku w sposób czytelny i powszechnie zrozumiały, nie budzący wątpliwości co do przeznaczenia danego terenu.

Z wyjaśnień Burmistrza Tykocina, nadesłanych tut. organowi nadzoru 9 lipca 2015 r. wynika, iż „teren oznaczony w planie symbolem 3R(ZC) (...) od lat był rezerwowany na powiększenie cmentarza. Zapis planu wynika z ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tykocin”. Na rysunku studium przedstawiającym kierunki oznaczono istniejący cmentarz oraz rezerwę terenu na jego powiększenie.”

Pozostawienie w zapisie przedmiotowej uchwały obszaru 3R(ZC) w dotychczasowym użytkowaniu przy jednoczesnej rezerwie tego terenu pod powiększenie cmentarza, **przy braku ujęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**, powoduje brak możliwości stwierdzenia, iż faktycznie takie przeznaczenie zgodne jest ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Tykocin.

W związku z powyższym, ujęta powyżej nieprawidłowość, w ocenie tut. organu nadzoru stanowi niespełnienie przez organ stanowiący gminy obowiązku prawnego wynikającego z zakresu cyt. regulacji i stanowi naruszenie prawa.

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa sprawia, iż stwierdzenie nieważności uchwały nr VIII/60/2015 Rady Miejskiej w Tykocinie z dnia 18 czerwca 2015 r. stało się zasadne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Zespołu Radców Prawnych
Urszula Dunaj