



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 27 października 2023 r.

Poz. 5563

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.358.2023.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

#### stwierdzam nieważność

**§ 6. pkt 5, § 17 i § 29** uchwały Nr XLIV/372/23 Rady Gminy Dygowo z dnia 20 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 oraz załącznika Nr 1c w części obszaru E1ZC.

#### Uzasadnienie

W dniu 20 września 2023 r. Rada Gminy Dygowo podjęła uchwałę Nr XLIV/372/23 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 25 września 2023 r. W toku badania jej legalności stwierdzono, że w stopniu istotnym w części narusza ona obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały stanowią przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1)</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy<sup>2)</sup> kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Z treści powyższego przepisu wynika, że ustawodawca powierzył gminie kompetencje w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00 wskazał, że organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>3)</sup>. Fakt nadania gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Jednocześnie przepis art. 4 ust. 1 ustawy nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do respektowania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 z późn. zm.).

<sup>2)</sup> Brzmienie przepisu obowiązujące w dniu 20 września 2023 r.

<sup>3)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>4)</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 144/10.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy został szczegółowo określony w ww. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i ust. 3) oraz w obowiązującym w dacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>5)</sup>.

Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 91 ust. 1 i ust. 4 tej ustawy uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 tej ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy. Pomimo że przepisy prawa nie zawierają wyczerpującego wyliczenia wadliwości aktu prawa miejscowego, to wypracowane w omawianym zakresie poglądy nauki i judykatury pozwoliły ustalić pewien katalog istotnych naruszeń prawa, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Do tych "kwalifikowanych" naruszeń zalicza się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia określonego rodzaju uchwały, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą jej podjęcia, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Ponadto, dokonując oceny legalności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod uwagę wziąć należy przepis art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym *istotne 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*. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego. Chodzi tu przede wszystkim o związanie rady gminy przepisami prawa, które wyznaczają granice władztwa planistycznego gminy<sup>6)</sup>. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą zatem zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zamieszczonych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Po drugie, przewidziano przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu (tryb sporządzania planu). Pojęcie to odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego, poczynawszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu<sup>7)</sup>.

Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan miejscowy przyjęty przez radę gminy stanowi – na mocy art. 14 ust. 8 ww. ustawy – akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie powinna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może ona naruszać granic ustawowej delegacji.

W wyniku badania legalności uchwały Nr XLIV/372/23 Rady Gminy Dygowo z dnia 20 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, bowiem w akcie tym (zarówno na rysunku planu, jak i w jego części tekstowej) nie zawarto wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

Zgodnie z 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.*

Przyjęty przez Radę Gminy Dygowo uchwałą Nr XLIV/372/23 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 zawiera m.in.

<sup>5)</sup> Rozporządzenie 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).

<sup>6)</sup> Wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r., sygn. akt II OSK 215/08.

<sup>7)</sup> Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08.

ustalenia dla terenu istniejącego cmentarza, oznaczonego symbolem E1ZC, wobec czego, zdaniem organu nadzoru, po stronie organów Gminy Dygowo istniał obowiązek zamieszczenia w tym planie (jego części tekstowej oraz części graficznej) - 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 zmarłych<sup>8)</sup> *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 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 cmentarze<sup>9)</sup> 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, wykładnia celowościowa 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<sup>10)</sup>. 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<sup>11)</sup>. 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, objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 teren istniejącego cmentarza, oznaczony symbolem E1ZC, oraz znajdujące się wokół niego 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 terenu – w przedmiotowej sprawie terenu oznaczonego symbolem E1ZC - nie wykraczały poza granice planu. W orzecznictwie<sup>12)</sup> podkreśla się bowiem, że: *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 obejmować także związaną z nim strefę sanitarną.*

Tymczasem, w §17 uchwały Nr XLIV/372/23 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 Rada Gminy Dygowo wprowadziła postanowienia dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu związanych z lokalizacją cmentarza (Rozdział 2. Przepisy ogólne) w brzmieniu: § 17. *Na obszarze objętym planem w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz*

<sup>8)</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 z późn. zm.) w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 września 2023 r.

<sup>9)</sup> Rozporządzenie 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).

<sup>10)</sup> Por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1827/19.

<sup>11)</sup> Tak wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 216/19.

<sup>12)</sup> Tak w wyroku NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11.

ograniczeń w ich użytkowaniu obowiązują następujące ustalenia w strefach sanitarnych cmentarza określonych na podstawie przepisów odrębnych, niezależnie od ustaleń szczegółowych:

- 1) w strefie 50 m od cmentarza oznaczonej na rysunku planu zakazuje się lokalizowania: zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności;
- 2) w strefie 150 m od cmentarza oznaczonej na rysunku planu zakazuje się lokalizowania studni dla celów konsumpcyjnych i gospodarczych;
- 3) w strefie od 50 m do 150 m dopuszcza się lokalizowanie budynków, o których mowa w pkt 1, pod warunkiem, że wszystkie budynki korzystające z wody podłączone będą do sieci wodociągowej.

Jak wynika jednak z rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 (załącznik Nr 1c do uchwały Nr XLIV/372/23), teren E1ZC w znacznej części bezpośrednio przylega do granicy opracowania planu, a zatem strefy oddziaływania (tzw. strefy ochronne sanitarne) wokół niego nie są na planie oznaczone, znajdują się one bowiem w większości poza granicami opracowania.

W nadesłanych w toku postępowania nadzorczego wyjaśnieniach Wójt Gminy Dygowo<sup>13)</sup> wskazał, że: *Przedmiotowy plan łącznie z etapem 1 (uchwała nr XXXIII/284/22 Rady Gminy Dygowo z dnia 15 lipca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 1) zostały opracowane w granicach ustalonych uchwałą nr V/27/19 Rady Gminy Dygowo z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy ze zm. Zarówno etap – 1 jak i etap – 2 zawierają ustalenia tekstowe i graficzne w zakresie stref sanitarnych od cmentarza. Część obszaru przyległego do przedmiotowego planu objęte jest obowiązującym planem miejscowym (uchwała nr VI/38/03 z 7 kwietnia 2003 r.), który ustala przeznaczenie terenów na rolne objęte zakazem zabudowy. W tym zakresie wyznaczenia stref jest bezprzedmiotowe.*

Zauważyć zatem należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przyjęty uchwałą Nr XLIV/372/23, jedynie w części określa strefę ochrony sanitarnej wokół terenu E1ZC (cmentarz), oznaczoną na terenie o symbolu E1ZP (zieleń parkowa). Pozostała, znaczna część strefy ochronnej – jak wskazuje organ wykonawczy – określona została w innym planie miejscowym (przyjętym uchwałą Nr XXXIII/284/22 z dnia 15 lipca 2022 r.), a więc w sposób nieprawidłowy przebiega poza granicami uchwalonego planu, bądź – od strony wschodniej – nie została wyznaczona w ogóle, gdyż uznano to za bezprzedmiotowe ze względu na aktualne przeznaczenie terenu, wynikające z uchwały Nr VI/38/03 z dnia 7 kwietnia 2003 r.

Jednocześnie, analiza treści uchwały Nr XLIV/372/23 pozwala na stwierdzenie, że część tekstowa przedmiotowego aktu w zakresie regulacji dotyczących ustalenia stref sanitarnych cmentarza (§ 17) nie ma odzwierciedlenia w części graficznej planu, gdzie powyższe strefy nie zostały oznaczone, z uwagi na ich przebieg poza granicami planu. Z przepisu § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu, jak to ma miejsce w analizowanej sprawie. Ponadto, zarówno ustalenia części tekstowej, jak i graficznej uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – w świetle brzmienia art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - nie mogą wykraczać poza granice planu, określone uchwałą w przedmiocie przystąpienia do jego sporządzenia. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego rada gminy ma obowiązek zachowania granic obszarów, które zostały wyznaczone w uchwale intencyjnej. Tymczasem, postanowienia § 17 uchwały Nr XLIV/372/23 w znacznej części odnoszą się do terenów nieobjętych uchwałą Nr V/27/19 Rady Gminy Dygowo z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie

<sup>13)</sup> Pismo Wójta Gminy Dygowo z dnia 13 października 2023 r., znak: BPP.6722.4.60.2023.

*przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy (z późn. zm.), a więc w sposób nieuprawniony obejmują obszar większy, niż to pierwotnie zakładano rozpoczynając procedurę planistyczną.*

Mając na względzie przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdzenie nieważności § 6 pkt 5, § 17 i § 29 uchwały Nr XLIV/372/23 Rady Gminy Dygowo z dnia 20 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dygowo w części obrębów Wrzosowo, Skoczów, Łykowo, Jazy – etap 2 oraz załącznika Nr 1c w części obszaru E1ZC, 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

**Mateusz Wagemann**  
II Wicewojewoda Zachodniopomorski