



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 31 października 2023 r.

Poz. 5581

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.365.2023.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 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

- § 17 Rozdziału Nr 3 pn.: „Ustalenia szczegółowe dla terenów strefy zachodniej W”, w zakresie, w jakim zawiera on ustalenia dla terenu o symbolu W2.1CC, oraz
- § 18 Rozdziału Nr 3 pn.: „Ustalenia szczegółowe dla terenów strefy południowej S”, w zakresie, w jakim zawiera on ustalenia dla terenu o symbolu S14.1CC

uchwały Nr LXII/497/2023 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Białogard.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2023 r. Rada Miejska Białogardu podjęła uchwałę Nr LXII/497/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Białogard.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 2 października 2023 r. W toku badania jej legalności stwierdzono, że w stopniu istotnym narusza ona obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁾, zgodnie z którym *Plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.*

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ww. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ 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 wspomniana wyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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

²⁾ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy *Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy*. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Respektując przewidziane przez prawodawcę uprawnienia organu nadzoru, Wojewoda Zachodniopomorski dokonał oceny zgodności z prawem uchwały Nr LXII/497/2023 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 27 września 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Białogard. Analiza treści uchwalonego planu miejscowego prowadzi do wniosku, że w ww. akcie (zarówno na rysunku planu jak i w jego części tekstowej) organ nie zawarł wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów.

I tak, zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- 1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;*
- 3) *zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 3a) *zasady kształtowania krajobrazu;*
- 4) *zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*
- 7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*
- 8) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 10) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 11) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 12) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Przyjęty uchwałą Nr LXII/497/2023 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Białogard zawiera ustalenia dla terenu istniejących czynnych cmentarzy oznaczonych symbolami W2.1CC oraz S14.1CC. Zdaniem organu nadzoru w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po stronie organów Gminy Białogard istniał obowiązek zamieszczenia w tym planie - 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 zmarłych³⁾ *cmentarze zakłada się i rozszerza na nieruchomościach, dla których*

³⁾ Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887 z późn. zm.).

w planach miejscowych ustalono przeznaczenie - teren cmentarza. 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 cmentarze⁴⁾ 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, konieczne jest zastosowanie wykładni celowościowej powołanych regulacji, co nieuchronnie 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.⁵⁾ 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.⁶⁾ W związku z powyższym, lokalizacja cmentarza powoduje wymóg nałożenia na tereny leżące wokół niego (we wskazanych w rozporządzeniu odległościach) ograniczenia w zagospodarowaniu oraz zabudowie.

Z tego względu, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien określać nie tylko istniejące czynne cmentarze, oznaczone symbolami W2.1CC oraz S14.1CC, ale również strefy ochronne wokół nich. 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 strefę oddziaływania (tzw. strefa ochronna sanitarna).

Organ nadzoru nie może zgodzić się z wyjaśnieniami nadesłanymi w toku postępowania nadzorczego przez Zastępcę Burmistrza Białogardu⁷⁾, który wskazał, że żaden z przepisów prawa obowiązującego w Polsce, a w szczególności przepisy § 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) oraz ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2023 r. poz. 887), nie wskazują na konieczność ustanawiania cyt. stref sanitarnych. (...) informacje nie stanowią norm prawnych, a ich zapisywanie w prawie miejscowym to naruszenie Zasad Techniki Prawodawczej. Ponadto Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. jest aktem nadrzędnym do aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan i to te przepisy nakładają ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu, niezależnie od tego czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązuje na danym terenie, czy też nie obowiązuje. Tereny oznaczone symbolami W2.1CC i S14.1CC są to cmentarze istniejące od wielu lat i nie planuje się ich poszerzania.

Jak już wskazano na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wymóg określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy wynika z obowiązku stosowania art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że - z uwagi na niespełnienie wymogu określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - stwierdzenie nieważności:

⁴⁾ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 26 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

⁵⁾ Por. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1827/19.

⁶⁾ Tak wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 216/19.

⁷⁾ Pismo Zastępcy Burmistrza Białogardu z dnia 16 października 2023 r., znak: IZP.6721.2.23.2023.

- § 17 Rozdziału Nr 3 pn.: „Ustalenia szczegółowe dla terenów strefy zachodniej W”, w zakresie, w jakim zawiera on ustalenia dla terenu o symbolu W2.1CC, oraz
- § 18 Rozdziału Nr 3 pn.: „Ustalenia szczegółowe dla terenów strefy południowej S”, w zakresie, w jakim zawiera on ustalenia dla terenu o symbolu S14.1CC

uchwały Nr LXII/497/2023 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 27 września 2023 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Białogard*, 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.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski