

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.105.2022.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/465/2022 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Supraśl w rejonie ulicy Białostockiej (rozszerzenie cmentarza).

UZASADNIENIE

W dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę Nr XXXVIII/465/2022 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Supraśl w rejonie ulicy Białostockiej (rozszerzenie cmentarza).

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 lipca 2022 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 25 lipca 2022 r. wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 jej doręczenia.

Podstawę wszczęcia postępowania nadzorczego stanowi naruszenie 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.) zwana dalej „ustawa”.

W § 11 ust. 4 pkt 1 uchwały określono, że: „dopuszczenie zmniejszenia do 50 m strefy odległości cmentarza od zabudowy mieszkalnej i obiektów związanych z produkcją artykułów żywności, żywieniem zbiorowym i przechowywaniem artykułów żywności, pod warunkiem uzbrojenia terenów w sieć wodociągową i koniecznością podłączenia do tej sieci wszystkich budynków korzystających z wody”.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy, przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 w planie miejscowym określa się

obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Powyższe oznacza, że ustalenia planu miejscowego powinny określać przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy w sposób jednoznaczny oraz bezwarunkowy – w tym kontekście niedopuszczalne jest użycie w przedmiotowej uchwale sformułowania: „pod warunkiem uzbrojenia terenów w sieć wodociągową i koniecznością podłączenia do tej sieci wszystkich budynków korzystających z wody”.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351) ustalenia planu miejscowego są podstawą do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji przez organy administracji architektoniczno-budowlanej – organy te nie są uprawnione do interpretacji, czy: teren (...) posiada sieć wodociągową i czy wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone” oraz nie mają uprawnień do weryfikacji zgodności zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa.

Zapis § 11 ust. 4 pkt 1 pozwala na zmniejszenie odległości w przypadku spełnienia określonego warunku, nie wskazując jednoznacznie czy warunek ten jest na wskazanym terenie spełniony, przy czym należy mieć na uwadze, że kwestia czy: „teren (...) posiada sieć wodociągową i czy wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone” powinna być rozstrzygnięta na etapie prac przedprojektowych sporządzania planu miejscowego (w ramach inwentaryzacji urbanistycznej) a następnie uwzględniona w toku sporządzania projektu planu miejscowego w ramach posiadanego przez gminę władztwa planistycznego, tj.:

- poprzez 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, w sytuacji 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, lub

- poprzez odstąpienie od zmniejszenia strefy ochronnej w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza w pozostałych przypadkach.

W ocenie organu nadzoru powyższe ustalenia nie zostały w sposób prawidłowy przeprowadzone i udokumentowane. W takiej sytuacji „automatyczne” zmniejszenie strefy ochronnej wokół cmentarza powoduje, że ustalenia planu miejscowego sformułowane w § 11 ust. 4 pkt 1 uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na wezwanie organu nadzoru w toku postępowania organ stanowiący pismem z dnia 29 lipca 2022 r. udzielił wyjaśnień, z których wynika, iż „zastosowane w § 11 ust. 4 pkt 1 ustalenie dopuszczające zmniejszenie do 50 m strefy odległości cmentarza od zabudowy mieszkalnej i obiektów związanych z produkcją artykułów, żywniem zbiorowym i przechowywaniem artykułów żywności pod warunkiem uzbrojenia terenów w sieć wodociągową i koniecznością podłączenia do tej sieci wszystkich budynków korzystających z wody wynika bezpośrednio z przepisów odrębnych. Z kolei przywoływanie analizy wyników inwentaryzacji urbanistycznej nie ma w tym przypadku zastosowania, gdyż w trakcie jej prowadzenia jednoznacznie ustalono, że obszar planu jest w całości uzbrojony w sieć wodociągową.”

Podnieść należy, iż zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 ustawy, przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, że ustalenia planu miejscowego powinny określać przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy w sposób jednoznaczny oraz bezwarunkowy.

Wskazać należy również fakt, iż obszar planu nie jest w całości uzbrojony w sieć wodociągową, na co wskazuje pojawienie się na obszarze oznaczonym symbolem 1U projektowanej sieci wodociągowej wskazanej jedynie na załączniku graficznym do uchwały linią przerywaną koloru niebieskiego (brak konkretnych zapisów w tekście uchwały).

Ponadto uchwała nie obejmuje swym zasięgiem całości stref ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu, o których mowa w rozporządzeniu 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).

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947) cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wedle art. 5 ust. 1 tej ustawy cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym. W ust. 3 wskazanego przepisu ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze. Rozporządzenie w szczególności powinno określać: 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. I tak, stosownie do § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zielen publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (§ 1 ust. 2 rozporządzenia).

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 rozporządzenia).

W sytuacji zatem objęcia planem miejscowym tylko fragmentu obszaru strefy ochrony sanitarnej (strefa 50 m i część strefy 150 m) pozostała część tej strefy znajduje się poza granicami opracowania. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, o których mowa w uchwale, obowiązują zatem tylko na terenach znajdujących się w granicach strefy sanitarnej cmentarza, które objęto planem.

W związku z powyższym, uzasadnione i konieczne jest wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza całej 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 rozporządzenia. 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 ustawy. Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, że lokalizacja cmentarza nie ogranicza się do terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz obejmuje również obszar stref 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 przepisu 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. Przy sporządzaniu miejscowego planu dla terenów obejmujących teren cmentarza konieczne jest ujęcie w granicach opracowania całej strefy ochrony sanitarnej, w której wprowadza się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarzy, o których mowa w rozporządzeniu.

Postanowienia planu powinny przybrać takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której podłączone byłyby budynki korzystające z wody. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r. (II OSK 1623/11) „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.”. Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w wyrokach II SA/Wr 613/13, II SA/Wr 564/14, II SA/Wr 499/14.

Ponadto w treści § 11 ust. 3 uchwały wskazuje się, że cały obszar planu znajduje się w granicach strefy sanitarnej od cmentarza 150 m, natomiast na rysunku planu miejscowego wrysowano wyłącznie strefę sanitarną na obszarze 50 m od granicy projektowanego cmentarza, nie uwzględniając terenu w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza.

W toku postępowania organ stanowiący wyjaśnił, iż „w planie wskazano granice strefy sanitarnej od cmentarza 50 m oraz ustalono, że cały obszar planu znajduje się w strefie 150 metrów. Wskazuje również, że strefa 150 m od cmentarza obejmuje swym zasięgiem również strefę 50 m, a jeżeli wskazano granicę strefy 50 m od cmentarza i określono, że cały obszar planu znajduje się w strefie 150 m, to jednoznacznie określono ich granice więc obszar pomiędzy strefą 50 m i 150 m od cmentarza znajduje się w strefie sanitarnej 150 m, a obszar pomiędzy cmentarzem a granicą strefy 50 m znajduje się zarówno w strefie 50 m i 150 m od cmentarza”.

Organ nadzoru pragnie raz jeszcze wyjaśnić, że o ile oczywistym jest, że cały obszar planu znajduje się w granicach strefy sanitarnej 150 m od granicy cmentarza, to nie cała strefa sanitarna znajduje się na obszarze planu. Ograniczenie zakresu terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (tj. określenia granic uchwalenia MPZP) do odległości 50 m od cmentarza lub wykroczenie niewiele poza tę odległość uniemożliwia organowi weryfikację spełnienia w całości warunku zmniejszenia strefy sanitarnej o którym mowa 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.

Co więcej, gdy na obszarze nie objętym planem lecz znajdującym się w odległości 150 m od cmentarza znajdują się studnie, źródła i strumienie, służące do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych i jednocześnie teren ten nie posiada sieci wodociągowej (na co wskazuje umieszczenie projektowanej sieci wodociągowej na terenie oznaczonym symbolem IU) lub posiada, ale nie

wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone, to lokalizacja nowego cmentarza w miejscu proponowanym w planie jest niedopuszczalna.

Podobnie w sytuacji, gdy organy administracji architektoniczno-budowlanej wydawać będą decyzję o pozwoleniu na budowę na terenie nieobjętym planem, a znajdującym się w odległości mniejszej niż 150 m od cmentarza, nie będą świadome ograniczeń wynikających z istnienia strefy sanitarnej.

W momencie, gdy plan objąłby swym zasięgiem całą strefę od 50 do 150 m odległości od cmentarza, tut. organ nie miałby powyższych wątpliwości wynikających z braku możliwości przeanalizowania tego obszaru, a organy wydające decyzje o pozwoleniu na budowę posiadałyby wszystkie dane niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż lokalizacja nowego cmentarza generuje automatycznie, w całej przestrzeni dookoła, ograniczenia w sposobie wykonywania prawa własności, a w badanym przypadku także w nieobjętej planem strefie ochronnej od 50 do 150 m odległości od cmentarza. Właściciele tychże terenów zostali formalnie wyeliminowani z procedury planistycznej, a tym samym pozbawieni uprawnień właścicielskich przypisanych do tej procedury, które są określone w art. 6, art. 17 pkt 1, 9, 11, art. 18 i art. 36 ustawy, pomimo, tego że sporządzany plan miejscowy generuje ograniczenia w sposobie wykonywania prawa własności ich nieruchomości.

W związku z koniecznością wyznaczenia całych stref w granicach terenu objętego planem niezbędna jest zmiana granic opracowania planu tak, by całe strefy ochronne zawierały się w nowych granicach opracowania. Nie jest możliwe dokonywanie ustaleń planistycznych dla terenów znajdujących się poza granicami opracowania planu.

Powyższe uzasadnia wyeliminowanie omawianego aktu z obrotu prawnego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:
Rada Miejska w Supraślu

