



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.107.2014.MZ1

Warszawa, 29 lipca 2014 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/634/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 27 czerwca 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – rejon ul. Zakalwaria i ul. Wiejskiej”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim dotyczy terenów leśnych oznaczonych symbolami: ZL-23, ZL-24, ZL-25, ZL-26, ZL-27, ZL-28 i ZL-29;
- § 5 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji studni awaryjnych w strefie 150 m od cmentarza;
- § 14 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w strefie 50 m od cmentarza, w ramach jednostki terenowej 2.MN-9.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2014r., Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LVIII/634/2014 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – rejon ul. Zakalwaria i ul. Wiejskiej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego 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 p.z.p.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu, stanowią w znacznej mierze grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostki terenowe oznaczone symbolami: ZL-23, ZL-24, ZL-25, ZL-26, ZL-27, ZL-28 oraz ZL-29.

Tymczasem w § 5 uchwały pn. „Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu infrastruktury technicznej”, w pkt 2 ustalono, że „w przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez teren dróg publicznych, dróg wewnętrznych dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone na inne cele;”. Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach oznaczonych symbolami: ZL-23, ZL-24, ZL-25, ZL-26, ZL-27, ZL-28 oraz ZL-29, dopuszcza się budowę sieci infrastruktury technicznej.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod realizację sieci infrastruktury technicznej, o której mowa w § 5 pkt 2 uchwały, a zatem przy uchwalaniu przedmiotowego planu miejscowego, w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostek terenowych, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co uzasadnia konieczność stwierdzenia jego nieważności we wskazanej powyżej części.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ sporządzający projekt planu miejscowego, sporządza go zgodnie z przepisami odrębnymi, zaś z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. wynika, że „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (...)*”. Oznacza to m.in., że plan miejscowy winien uwzględnić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej uchwale powinny to być ograniczenia w użytkowaniu terenów, wynikające z położenia, części obszaru objętego planem miejscowym, w strefie sanitarnej od cmentarza. W tej sytuacji Rada Miejska Góry Kalwarii, uchwalając plan miejscowy, zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.), a także rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy w zakresie określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze. Wypełnieniem tej normy jest 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 z późn. zm.), które 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 wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone*”.

Tymczasem, dla terenów przeznaczonych pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczoną na rysunku planu symbolem 2.MN-9;
- zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, oznaczoną na rysunku planu symbolem MW-15;
- usługi publiczne, oznaczone na rysunku planu symbolem UP-18,

w odległości do 150 m od granicy z cmentarzem **dopuszczono inny sposób zaopatrzenia w wodę, niż z sieci wodociągowej**. Wprawdzie dla terenu:

- 2.MN-9, w ustaleniach § 14 pkt 6 uchwały;
- MW-15, w ustaleniach § 18 pkt 6 uchwały;
- UP-18, w ustaleniach § 21 pkt 6 lit. a i b uchwały,

wskazuje się, że w granicach 50-metrowej i 150-metrowej strefy sanitarnej od cmentarza, zgodnie z rysunkiem planu „*wszelkie zagospodarowanie terenu musi być zgodne z przepisami odrębnymi obowiązującymi w zakresie cmentarzy*”, jednakże w ustaleniach ogólnych, plan przewiduje zaopatrzenie ludności w wodę, niezależnie od zasilania z sieci wodociągowej, także z awaryjnych studni publicznych, a ich lokalizacja możliwa jest w ramach całego obszaru objętego planem miejscowym (*quod vide* § 5 pkt 6 lit. b uchwały).

W sprzeczności z ustaleniami § 14 pkt 6 lit. a uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 2.MN-9, pozostają także określone na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalne linie zabudowy, które wskazują na możliwość realizacji zabudowy kubaturowej, w bezpośredniej sąsiedztwie cmentarza, oznaczonego symbolem ZC-22. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy zaliczone zostały do obowiązujących ustaleń planu miejscowego. Z kolei z ustaleń,

o których mowa w § 14 pkt 4 lit. a uchwały, wynika „lokalizowanie zabudowy zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy”. Na rysunku planu, dla terenu oznaczonego w planie symbolem 2.MN-9, nieprzekraczalne linie zabudowy wrysowano w odległości 4.0 m od linii rozgraniczającej teren cmentarza, oznaczonego symbolem ZC – 22, z czego wynika, że już w odległości 4.0 m od granicy cmentarza, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która jest przeznaczeniem podstawowym ww. terenu.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 i 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 5 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji awaryjnych studni publicznych w strefie 150 m od cmentarza oraz ustaleń § 14 uchwały, w zakresie jakim dopuszcza lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefie 50-metrowej od cmentarza.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII/634/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 27 czerwca 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – rejon ul. Zakalwaria i ul. Wiejskiej”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim dotyczy terenów leśnych oznaczonych symbolami: ZL-23, ZL-24, ZL-25, ZL-26, ZL-27, ZL-28 i ZL-29;
- § 5 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji studni awaryjnych w strefie 150 m od cmentarza;
- § 14 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w strefie 50 m od cmentarza, w ramach jednostki terenowej 2.MN-9,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski