



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 5 lipca 2017 r.

LEX-I.4131.182.2017.JZ

**Rada Gminy Opinogóra Górna
ul. Zygmunta Krasińskiego 4
06 – 406 Opinogóra Górna**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/157/2017 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 31 maja 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elźbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmunto, gmina Opinogóra Górna”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Opinogóra Górna na sesji w dniu 31 maja 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/157/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długoleka, Dzbonie, Elźbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmunto, gmina Opinogóra Górna”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 1 i 2 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest **załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu**. Powyższe, na podstawie art. 27 ustawy o p.z.p., dotyczy również uchwał w sprawie zmiany planu miejscowego. Wobec

takiego brzmienia przepisów należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany powinna określać, w sposób jednoznaczny, niebudzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem objęty.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989, „*Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wyłącznie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu*”.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Jest to akt wewnętrzny gminy o charakterze formalnym, wszczynający procedurę uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany i skierowany do organu wykonawczego gminy. **Wyłącznym przedmiotem uchwały intencyjnej jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą).** Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego, powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej. Załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Załącznik do uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., musi natomiast wypełniać swą funkcję, tj. umożliwiać w sposób jednoznaczny wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic na załączniku do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego lub jego zmiany, powinna ściśle określać obszar gminy, który z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, będzie tym planem lub zmianą planu objęty.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego na załączniku graficznym, znajdują odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym sąd stwierdził, iż: „(...) *rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – w załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.*” (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym sąd stwierdził, iż „(...) *zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego*

- do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej” (publ. LEX nr 1134771);*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego” (publ. LEX nr 694436).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że Rada Gminy Opinogóra Górna przystąpiła do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi wskazanych w uchwale Nr XXIV/157/2017, stanowiąc, że zmiany będą dotyczyły części graficznej i tekstowej uchwały Nr XIV/66/07 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 11 grudnia 2007 r. Stosownie do § 2 ust. 1 i 2 uchwały intencyjnej obszar zmiany części graficznej wskazano na załącznikach nr 1 i 2, natomiast przedmiotem zmiany części tekstowej będą ustalenia § 25 ust. 17 oraz § 28 ust. 11 planu miejscowego.

Odnosząc się do zgodności z prawem zapisów uchwały intencyjnej dotyczących zakresu zmiany części tekstowej planu miejscowego, organ nadzoru stwierdza, że uchwała Nr XXIV/157/2017 istotnie naruszyła wymogi art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Jak obszernie wyjaśniono we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, wyłączną rolą uchwały intencyjnej jest zakomunikowanie wszczęcia procedury planistycznej oraz wyznaczenie w załączniku graficznym obszaru, który zostanie objęty przyszłym aktem prawa miejscowego lub jego zmianą.

W analizowanym przypadku mamy do czynienia z przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego, która w części tekstowej ma dotyczyć dwóch jednostek redakcyjnych, a mianowicie § 25 ust. 17 oraz § 28 ust. 11 planu miejscowego.

Pierwszy z przywołanych przepisów planu miejscowego, uchwalonego uchwałą Nr XIV/66/07, ustala warunki rozbudowy i modernizacji istniejących budynków mieszkalnych 2-3 kondygnacyjnych, z płaskimi dachami na terenach zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej z usługami nieuciążliwymi, oznaczonych na rysunku planu symbolem RM/MN/U. Stosownie do § 25 ust. 1 planu miejscowego, na obszarze każdej z 16 wsi, których fragmenty są objęte ww. dokumentem planistycznym, wyznaczono od 1 do 12 terenów o takim przeznaczeniu, a na całym obszarze objętym planem miejscowym – w sumie 82

tereny zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej z usługami nieuciążliwymi.

Wobec powyższego, stosownie do art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Opinogóra Górna – chcąc zmienić wskaźniki rozbudowy i modernizacji istniejących budynków mieszkalnych 2-3 kondygnacyjnych, z płaskimi dachami na terenach oznaczonych symbolem RM/MN/U – powinna w załączniku graficznym do uchwały intencyjnej w przedmiocie zmiany planu miejscowego wyznaczyć granice obszarów, których będzie dotyczyła zmiana.

Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku zapisów uchwały intencyjnej dotyczących zmiany § 28 ust. 11 planu miejscowego z dnia 11 grudnia 2007 r., który określa minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na terenach produkcji i usług uciążliwych. Zgodnie z § 28 ust. 1 ww. planu miejscowego na obszarze 6 wsi, których fragmenty są objęte planem, wyznaczono w sumie 7 jednostek terenowych oznaczonych symbolami P, U przeznaczonych pod produkcję, usługi uciążliwe, składy i magazyny.

Ponieważ uchwała Nr XXIV/157/2017 z dnia 31 maja 2017 r. nie przedstawia granic obszarów wyznaczonych w § 25 ust. 1 i § 28 ust. 1 planu miejscowego, których będzie dotyczyła przyszła zmiana planu miejscowego – w ocenie organu nadzoru doszło do istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Słuszność takiego poglądu potwierdzają przywołane stanowiska judykatury, w szczególności ostatni z cytowanych wyżej wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, zgodnie z którym organ stanowiący gminy nie może decydować o potrzebie sporządzenia załącznika graficznego do uchwały intencyjnej, bez względu na charakter zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, że nie jest możliwe rozpoczęcie, a następnie kontynuowanie procedury sporządzania zmiany planu miejscowego zainicjowanej uchwałą Nr XXIV/157/2017 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 31 maja 2017 r.

Zdaniem organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło ponadto do naruszenia art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. przy wyznaczaniu obszaru, którego dotyczy zmiana części graficznej. W załączniku nr 1 do uchwały intencyjnej ograniczono obszar objęty zmianą do 50 m strefy ochronnej wokół cmentarza w planowanym, poszerzonym kształcie, z pominięciem 150 m strefy ochronnej wynikającej z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912) oraz wydanego na jej podstawie 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), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie terenów odpowiednich pod cmentarze*”.

W uzasadnieniu kwestionowanej uchwały Rada Gminy Opinogóra Górna powołała się na § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie terenów odpowiednich pod cmentarze, wskazując, że dopuszcza on by 150 m strefa ochronna została 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 wynika z uzasadnienia uchwały intencyjnej, powyższy warunek był spełniony.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych **cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego**, zaś one same powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym (art. 5 ust. 1 ww. ustawy).

Przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych dotyczą zarówno cmentarzy komunalnych, jak i wyznaniowych, z tą tylko różnicą, że w przypadku cmentarza wyznaniowego to właściwe władze kościelne decydują o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego, które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,

po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego (art. 1 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 2 ww. ustawy, utrzymanie cmentarzy wyznaniowych i zarządzanie nimi należy do związków wyznaniowych.

Wskazane powyżej przepisy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zostały skorelowane z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1169, z późn. zm.). Szczególne znaczenie w tym przypadku będą miały przepisy zawarte w Dziale II pn. *Działalność Kościoła*, Rozdział 7 pn. *Budownictwo sakralne i kościelne. Cmentarze*, w tym art. 41 ust. 4, zgodnie z którym inwestycje sakralne i kościelne podlegają ogólnie obowiązującym przepisom o planowaniu przestrzennym i prawa budowlanego, a w odniesieniu do budynków zabytkowych również przepisom o ochronie dóbr kultury.

Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w art. 42 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym „*Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także inwestycje sakralne i kościelne oraz katolickie cmentarze wyznaniowe. Przeznaczenie terenu na te cele ustala się w tych planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego.*”, a także w art. 24 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), zgodnie z którym „*Kościół ma prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji obiektów sakralnych i kościelnych oraz cmentarzy - zgodnie z prawem polskim. O potrzebie budowy świątyni i o założeniu cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Budowę obiektów sakralnych i kościelnych oraz założenie cmentarza inicjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych*”.

W przypadku uchwały intencyjnej Nr XXIV/157/2017 mamy do czynienia z zamiarem poszerzenia istniejącego cmentarza, jednak już na tym etapie procedury planistycznej gmina musi uwzględnić przepisy odrębne z zakresu cmentarnictwa, bowiem granice obszaru objętego zmianą planu wyznaczone w uchwale intencyjnej wiążą organy gminy w procedurze sporządzania i uchwalania tej zmiany.

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest wspomniane już rozporządzenie w sprawie terenów odpowiednich na cmentarze, które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu na otoczenie, zaś 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 i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone*”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz czy też zabudowa na pobliskich terenach i są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie

planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 ww. aktu odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

Zdaniem organu nadzoru w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym, to realizacja cmentarza (jego poszerzenie) mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Nadto za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jego istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Spełnienie ww. wymogów przez akt prawa miejscowego będzie możliwe wyłącznie, jeśli gmina właściwie ustali obszar, którego ma dotyczyć zmiana planu. Sposób jego wyznaczenia w analizowanej uchwale intencyjnej wskazuje natomiast, że gmina nie będzie w stanie na etapie uchwalania zmiany planu zrealizować wymogu wprowadzenia pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, tj. nie będzie mogła wprowadzić szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Miejscowy plan obejmujący teren planowanego cmentarza powinien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych **obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze**. Przypomnieć także należy, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. Teren cmentarza w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest terenem szczególnym, a tym samym wskazane wyżej regulacje prawne winny znaleźć odzwierciedlenie w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego planowany, bądź rozbudowywany cmentarz. Plan miejscowy nie może obejmować wyłącznie terenu, na którym jest zlokalizowany, bądź ma być zlokalizowany cmentarz. Lokalizacja cmentarza nie tylko podlega określonym wymogom, ale i wymusza określony sposób wykorzystania terenów leżących w jego pobliżu. **Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz lub jego rozszerzenie winny tak projektować teren cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących**

ich lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie terenów odpowiednich pod cmentarze.

W analizowanym przypadku w opinii organu nadzoru nie istnieje możliwość zmniejszenia strefy ochronnej do 50 m, bowiem w odległości 150 m od cmentarza w planowanym poszerzonym kształcie położone są co najmniej 3 niezabudowane nieruchomości. W takiej sytuacji to właśnie plan miejscowy jest dokumentem, na podstawie którego gmina może wprowadzić niezbędne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, takie jak wspomniany wyżej zakaz zabudowy, ewentualnie nakaz podłączenia przyszłych budynków, które powstaną w pasie 50 – 150 m od cmentarza, do sieci wodociągowej. Możliwości nałożenia nakazu podłączenia do sieci wodociągowej, wobec braku odpowiednich ustaleń w akcie prawa miejscowego, nie dają bowiem ani szeroko rozumiane przepisy prawa budowlanego ani ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2017 r. poz. 328).

Należy również podkreślić, że obowiązujący plan miejscowy, do którego zmiany przystąpiła Rada Gminy Opinogóra Górna, ustala wyłącznie 50 m strefę ochronną istniejącego cmentarza parafialnego (§ 31 ust. 2 uchwały z dnia 11 grudnia 2007 r.), w której ustalono zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz studzien dla celów konsumpcyjnych i gospodarczych. W ww. planie nie wyznaczono 150 m strefy ochronnej, a w zasadach zaopatrzenia w wodę dopuszczono w zabudowie rozproszonej zaopatrzenie z indywidualnych ujęć wody, pod warunkiem spełnienia wymagań przepisów odrębnych (§ 20 ust. 5 planu miejscowego). Wymagania te, jak wyjaśniono powyżej, winny natomiast znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednich ustaleniach planistycznych. Brak w planie miejscowym ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości położonych w obszarze 50 – 150 m strefy ochronnej oznacza, że jeśli ich właściciele rozpoczną w przyszłości zabudowę tych terenów, gmina nie będzie miała możliwości wyegzekwowania działań zapewniających, że przyszła inwestycja będzie odpowiadała wymogom przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa.

Pogląd organu nadzoru w kwestii konieczności stosowania przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia:

- 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1518/11: „(...) rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, jest w niniejszej sprawie przepisem odrębnym, gdyż przedmiotowa inwestycja położona jest w pobliżu cmentarza. Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie, interpretacja postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia prowadzi do rezultatu, że zakres normowania tego przepisu odnosi się nie tylko do cmentarzy nowo budowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy. Przyjęcie ograniczonego zakresu działania przepisów rozporządzenia tylko i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych jest nielogiczne i dysfunkcyjne z punktu widzenia spójności i niesprzeczności planistycznego reżimu prawnego. Należy mieć też na uwadze, że przepisów prawa materialnego publicznego, nie sposób interpretować wyłącznie przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, literalnej, lecz konieczne jest sięgnięcie po wykładnię celowościową (funkcjonalną), bądź systemową”;
- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14: „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela natomiast pogląd Sądu I instancji, że § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., który reguluje m.in. odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, ma zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych cmentarzy, ale również statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących już cmentarzy. Jak słusznie bowiem wywieziono w wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1518/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, cytowanym zresztą także w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku,

przyjęcie ograniczonego zakresu działania przepisów rozporządzenia tylko i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych jest nielogiczna i dysfunkcyjna z punktu widzenia spójności i niesprzeczności planistycznego reżimu prawnego. Należy mieć bowiem na uwadze, że przepisów prawa materialnego publicznego, nie sposób interpretować wyłącznie przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, literalnej, lecz konieczne jest sięgnięcie po wykładnię celowościową (funkcjonalną), bądź systemową. Celem wydania rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., zgodnie z przepisem upoważniającym art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, było m.in. określenie „szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych”. Skoro przepisy tego rozporządzenia wymagają, by odległość nowego cmentarza od istniejących zabudowań mieszkalnych wynosiła minimum 150 m, to tym samym odległość planowanych do realizacji budynków mieszkalnych od istniejącego cmentarza również winna wynosić nie mniej niż 150 m. Nie ulega bowiem wątpliwości, że odcinek 150 m pomiędzy cmentarzem i budynkiem mieszkalnym jednorodzinny, niezależnie od tego, czy jest on mierzony od cmentarza do tego budynku, czy też odwrotnie, jest identycznej długości”.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie obowiązku wyznaczania w planie miejscowym stref sanitarnych cmentarza i stosowania ww. przepisów, podzielono także w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1625/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 487/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1356/15.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/157//2017 Rady Gminy Opinogóra Górna z dnia 31 maja 2017 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Chrzanówek, Długolęka, Dzbonie, Elźbiecin, Opinogóra Górna, Opinogóra-Kolonia, Kołaczków, Kołaki-Budzyno, Kotermań, Pomorze, Przedwojewo, Rembówko, Wierzbowo, Władysławowo, Wola Wierzbowska i Zygmuntowo, gmina Opinogóra Górna”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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

Zdzisław Szipiera