



Warszawa, 9 września 2017 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.238.2017.RM

Rada Gminy Jaktorów
ul. Warszawska 33
96 – 313 Jaktorów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XLI/312/2017 Rady Gminy Jaktorów z dnia 10 sierpnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jaktorów”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Jaktorów na sesji w dniu 10 sierpnia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XLI/312/2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jaktorów”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 36 ust. 4 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.”.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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 istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna), o której mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. W ust. 1 art. 15 zawarto wymagania ustawowe dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z kolei obligatoryjny zakres ustaleń planu miejscowego określony został przez ustawodawcę w ust. 2, zaś zakres ustaleń fakultatywnych w ust. 3.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. W granicach obszaru objętego planem miejscowym wyznaczono teren oznaczony symbolem ZC, w ramach którego planowane jest poszerzenie istniejącego cmentarza, zaś istniejący cmentarz w całości położony jest poza obszarem objętym planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Gminy Jaktorów była zobligowana do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim stosowania ustawy dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912). Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, **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 (*quod vide* art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

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 (*quod vide* 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.), w tym w zakresie działalności Kościoła. 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 toku prowadzonego postępowania nadzorczego, Wójt Gminy Jaktorów, w piśmie z dnia 28 sierpnia 2017 r. znak: S.0711.28.2017 wyjaśnił, iż „*Odnosnie wniosku ks. Biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego informuję, że wniosek taki nie był pisemnie złożony do tut. Urzędu. Jednakże, wielokrotnie w rozmowach z proboszczami tut. Parafii, a także podczas wizytacji parafii przez ks. Biskupa, pojawiał się problem zabezpieczenia terenu na poszerzenie istniejącego cmentarza póki jest to możliwe. Teren był już od dawna rezerwowany na ten cel i do tej pory nie został zainwestowany w inny sposób.*”. Powyższe oznacza, iż przepis art. 42 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej nie został wprost spełniony, jednakże faktycznie z dekretu powizytacyjnego parafii pw. Świętej Rodziny w Jaktorowie z dnia 17 grudnia 2014 r. znak: 2866/2014 wynika, iż Biskup Łowicki Andrzej F. Dziuba zalecił podjęcie starań zmierzających ku poszerzeniu terenu cmentarza. W tej sytuacji organ nadzoru uznaje, że poszerzenie istniejącego cmentarza odbyło się za zgodą i wiedzą właściwych Władz Kościelnych.

Sporządzając a następnie uchwalając plan miejscowy z przeznaczeniem pod rozbudowę cmentarza, organy Gminy Jaktorów, uwzględniając wnioski biskupa diecezjalnego, zobligowane były do uwzględnienia przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa.

W tym kontekście wskazać należy, że 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 (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). 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. z 1959 r. Nr 52 poz. 315), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że „**Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowywujących 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 przepisy te 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 z dnia 26 sierpnia 2003 r. 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 a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych 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, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określania, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych), to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ww. ustawy, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę, bądź jak w przedmiotowym przypadku pod powiększenie cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie zarówno w przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ustawy o p.z.p. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany do rozbudowy istniejący cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. poprzez określenie stosownego terenu za pomocą linii rozgraniczających. Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów jest ustaleniem 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.

Powyższe oznacza, że 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, ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz, 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 w określony sposób wykorzystania terenów leżących w pobliżu cmentarza. Organy gminy przeznaczające w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określony obszar na cmentarz lub na rozszerzenie cmentarza winny tak projektować teren cmentarza, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów dotyczących ich lokalizacji, wynikających m.in. z przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Zatem obszar objęty niniejszym planem powinien obejmować teren cmentarza, w tym jego części projektowanej, wraz z pełną strefą ochronną, czego brak jest w niniejszej uchwale (zarówno w tekście jak i załączniku graficznym), po to by wprowadzić niezbędne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie. Organ nadzoru ma przy tym świadomość podjęcia przez Radę Gminy Jaktorów uchwały Nr XLI/311/2017, jednakże nie obejmuje ona całego terenu na którym obowiązywać by miały wszystkie ograniczenia wynikające z poszerzenia istniejącego cmentarza.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia wskazanego powyżej przepisu. Z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze wynika wprost, że podstawowa odległość cmentarza od budynków w nim określonych wynosi co najmniej 150 m. Warunkowo dopuszczono możliwość zmniejszenia ww. strefy sanitarnej do 50 m. Tym samym dopiero spełnienie warunku istnienia sieci wodociągowej oraz podłączenia do niej wszystkich budynków pozostających w pasie od 50 do 150 m od cmentarza umożliwi zmniejszenie 150 m strefy sanitarnej.

Z analizy podkładu mapowego stanowiącego podstawę do sporządzania rysunku planu miejscowego wynika, iż w pasie od 50 do 150 m od granic terenu oznaczonego symbolem ZC znajdują się istniejące budynki mieszkalne, a także o innych funkcjach, które nie są podłączone do wodociągu, co więcej korzystają z własnych ujęć wody. Brak sieci wodociągowej potwierdzają również ustalenia planu w zakresie lokalizowania oraz przebudowy sieci infrastruktury technicznej, w tym zawarte w § 14 pkt 3 uchwały w brzmieniu „3) Zaopatrzenie w wodę – ustala się zaopatrzenie w wodę z istniejącej i projektowanej sieci wodociągowej (...).”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym ograniczony został przede wszystkim do terenu samego powiększanego cmentarza oraz przyległego parkingu, a także mając na uwadze dokonaną przez organ nadzoru analizę treści mapy zasadniczej, stanowiącej podstawę do wykonania rysunku planu miejscowego, z której wynika, iż w strefie 150 m od planowanego powiększenia cmentarza występują budynki, w tym budynki mieszkalne, które nie są podłączone do sieci wodociągowej, to wszczynając postępowanie nadzorcze zobligowano Radę Gminy Jaktorów m.in. do:

- udzielenia informacji oraz przekazania uwierzytelnionych kopii części tekstowej oraz graficznej obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pozostających w strefach ochronnych od cmentarza;
- złożenia wyjaśnień dotyczących istniejących indywidualnych ujęć wody znajdujących się w strefie 150 m od cmentarza;
- złożenia wyjaśnień dotyczących podłączenia istniejących budynków do sieci wodociągowej w strefie 150 m od granicy cmentarza;
- wskazania istniejących wodociągów w granicach 150 m od granic cmentarza.

Pismem z dnia 28 sierpnia 2017 r., znak: S.0711.28.2017 Wójt Gminy Jaktorów poinformował, że: „W strefie ok. 150 mb od granicy powiększonego cmentarza na mocy Uchwały Nr XLI/312/2017 Rady Gminy Jaktorów z dnia 10 sierpnia 2017 r. „w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jaktorów, która jest przedmiotem prowadzonego przez Państwo postępowania, będzie znajdowało się 50 budynków (w tym: 3 usługowe, niezamieszkałe) z czego:

- 27 budynków podłączonych zostało do gminnej sieci wodociągowej **lub ich podłączanie jest w trakcie** (zaznaczone one zostały na załączonej mapie kolorem niebieskim),
- 15 budynków **korzysta z własnych ujęć wody** natomiast istnieją możliwości techniczne wykonania przyłącza wodociągowego na zasadach określonych w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (zaznaczone one zostały na załączonej mapie kolorem pomarańczowym),
- 8 budynków (w tym: 3 niezamieszkałe) **znajduje się poza zasięgiem gminnej sieci wodociągowej** (zaznaczone one zostały na załączonej mapie kolorem fioletowym).

Jak wynika z przedstawionych faktów w strefie 150 m od granicy cmentarza, określonej w uchwale z dnia 10 sierpnia 2017 r. przybędzie ogółem 9 budynków, w tym 6 jest podłączonych do gminnej sieci wodociągowej lub ich podłączenie jest w trakcie realizacji i 3 budynki korzystające z własnych ujęć ale mające możliwość podłączenia do istniejącej sieci wodociągowej. Natomiast 8 budynków (w tym 3 niezamieszkałe) znajdują się już w strefie 150m od istniejącego cmentarza.”.

Powyższe oznacza, że **nie jest możliwe poszerzenie cmentarza bez budowy wodociągu i przyłączenia wszystkich już istniejących budynków do tej sieci, a zatem by można było skorzystać ze zmniejszenia strefy**, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, **w pierwszej kolejności należy przeprowadzić niezbędne inwestycje**.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty właśnie z zakresu: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, a także wodociągów i zaopatrzenia w wodę. Oznacza to, że to na organach gminy spoczywa obowiązek realizacji wodociągu (z podłączeniami istniejących budynków), a także kwestie związane z przyjęciem takich rozwiązań przestrzennych w zakresie lokalizacji cmentarza, która spełniać będzie wymogi wynikające z przepisów odrębnych.

W tym kontekście wskazać należy, iż przytoczone powyżej przepisy z zakresu cmentarnictwa dotyczą nie tylko projektowanych, ale również już istniejących cmentarzy. Tymczasem zarówno z podkładu mapowego, jak i wyjaśnień organu wykonawczego gminy Jaktorów wynika, że w strefie 150 m od cmentarza istnieją także budynki mieszkalne nie podłączone do sieci wodociągowej, korzystające z ujęć własnych, a nawet takie, dla których brak jest technicznych możliwości podłączenia.

Co do kwestii istniejącego cmentarza i stosowania przywołanych powyżej przepisów także dla istniejących cmentarzy to wskazać wypada, iż przepisy te należy wyklądać również przez pryzmat wykładni celowościowej. Organ nadzoru wskazuje, że nie do pogodzenia jest pogląd, iż rozporządzenie w sprawie cmentarzy, stosuje się tylko i wyłącznie przy zakładaniu cmentarza. Powyższe stanowisko prowadziłoby bowiem w konsekwencji do sytuacji, w której ustanawiane zakazy obowiązywałyby tylko w momencie lokalizacji cmentarza w planie miejscowym, zaś po dokonaniu ww. czynności uprawniałaby do sporządzenia planu miejscowego (ewentualnie jego zmiany) bez wyznaczania ww. stref sanitarnych, która to strefa już z samej tylko nazwy wskazuje na cel jej ustanowienia (ochrona sanitarna ludzi). Taka interpretacja przepisów prawa, prowadzi do błędnego wniosku, że np. zakaz lokalizacji ujęć wody w strefie 150 m od cmentarza ma obowiązywać tylko w momencie lokalizacji cmentarza (a więc w momencie gdy uciążliwości związane z jego lokalizacją jeszcze nie występują), zaś w momencie jego użytkowania (kiedy faktycznie niezbędne jest zabezpieczenie sanitarne przed wpływami cmentarza) obostrzenia takie już nie obowiązują.

Pogląd organu nadzoru w kwestii konieczności stosowania ww. 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 nielogiczna i dysfunkcyjna 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 (funkcyjną), 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 wywiedziono 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 (funkcyjną), 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 jednorodzinnym, 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, w którym sąd stwierdził: „Po trzecie, w myśl art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu), 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;

w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Opierając się na unormowaniach wynikających z przytoczonych regulacji, skarżący podkreślił, że przedmiotem zaskarżonego planu jest cmentarz komunalny i choć nie jest cmentarzem nowo zakładanym, to z ustaleń planistycznych wynika, że celem Rady było doprowadzenie do jego powiększenia. To oznaczało obowiązek stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu. I słusznie organ wskazał, że do przepisów tych należy zaliczyć ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687, ze zm.) oraz 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), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 5 ust. 3 ww ustawy. Stosownie do art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Według § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r., 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. Zaś art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wymaga dla wymienianych terenów obowiązkowego określenia szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczenia ich użytkowania, w tym zakazu zabudowy. Rację ma skarżący twierdząc, że 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. Po pierwsze, gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem z 1959 r., 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. Po drugie za koniecznością wprowadzenia strefy ochronnej przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Po trzecie pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. Zatem określenie na rysunku planu granicy strefy ochrony sanitarnej winno pociągać za sobą konkretne ustalenia w treści planu, które dałyby podstawę do stwierdzenia zgodności planu z przytoczonymi wyżej przepisami odrębnymi i art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. O zastosowanie tych wymogów w ustaleniach kontrolowanego planu zabiegał Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W. w Opiniach sanitarnych z [...] kwietnia 2014 r. adresowanych do Prezydenta Miasta P. I tak opiniując pozytywnie projekt planu, dokonał m. in. następujących zastrzeżeń: 1) "[...] zaleca się naniesienie na rysunku planu (załącznik nr [...]) granic stref w odległości 50 m i 150 m od cmentarza."; 2) "4. Na części graficznej planu należy nanieść strefę 150 m odległości od granicy cmentarza, wprowadzającą w tej strefie zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych. 5. Na części graficznej planu należy nanieść strefę ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, wprowadzającą zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, budynków mieszkalnych, zakładów produkujących żywność, zakładów żywienia zbiorowego, bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz innych budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi". Powyższe nie znalazło jednak odzwierciedlenia w części graficznej planu, czyli na

rysunku planu, jak zastrzegał organ opiniujący, ani w części tekstowej planu. Jednocześnie oznacza, że Rada miała pełną świadomość istnienia obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych, niemniej go nie zrealizowała. Za taką realizację nie można bowiem uznać zapisów planu odnoszących się do usytuowanego w odległości mniejszej niż 150 m od granic planu budynku i zawartego w dniu [...] marca 2014 r. porozumienia o współpracy pomiędzy Gminą – Miasto P. a Gminą R., mającego na celu zabezpieczenie interesu publicznego w zakresie możliwości rozbudowy cmentarza. Strefy muszą bowiem być ustalone w momencie uchwalania planu, żeby funkcjonowanie cmentarza i tworzące się wokół niego zagospodarowanie terenu mogły odpowiadać obowiązującym dla tych uwarunkowań przepisom prawa. Wyłączenie stref ochrony sanitarnej cmentarza z obszaru objętego planem miejscowym stanowi zatem naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r.”.

W tej sytuacji niezbędne jest więc stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały dotyczących terenu oznaczonego symbolem ZC, stanowiącego teren projektowanego cmentarza stanowiącego powiększenie istniejącego w bezpośrednim sąsiedztwie cmentarza.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części jego ustaleń z obrotu prawnego. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

W związku z koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń dla terenu projektowanego powiększenia cmentarza, koniecznym jest również wyeliminowanie z obrotu prawnego ustaleń dotyczących częściowo określonej strefy 50 m. Ponadto biorąc pod uwagę fakt, braku prawidłowego wyznaczenia stref ochronnych od istniejącego cmentarza, znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru objętego planem miejscowym, niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, w celu umożliwienia prawidłowego zastosowania przepisów odrębnych, na podstawie dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/312/2017 Rady Gminy Jaktorów z dnia 10 sierpnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jaktorów”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 Sipiera