



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 listopada 2023 r.

WNP-I.4131.248.2023

### Rada Gminy i Miasta w Przysusze

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LII/389/2023 Rady Gminy i Miasta w Przysusze z 26 października 2023 r. *w sprawie: przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów cmentarza grzebalnego.*

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 26 października 2023 r. Rada Gminy i Miasta w Przysusze podjęła uchwałę Nr LII/389/2023 *w sprawie: przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów cmentarza grzebalnego*, którą doręczono organowi nadzoru 6 listopada 2023 r., przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Przysucha z 2 listopada 2023 r., znak: Or.0711/48/2023.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz na podstawie art. 14 ust. 5 i art. 15 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

W wyniku dokonanej analizy prawnej organ nadzoru skierował do Rady Gminy i Miasta Przysucha zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 listopada 2023 r., znak: WNP-I.4131.248.2023.

Zgodnie z 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 (opcjonalnie jego zmiany), której integralną częścią jest załącznik graficzny

przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmianą). Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż uchwała inicjująca procedurę sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie tym planem (opcjonalnie jego zmianą) objęty. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 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 planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiana), 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, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały intencyjnej, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan

miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością uregulowanego w ustawie trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Uchwała intencyjna stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku zmiany planu miejscowego – także z przepisu art. 27 ww. ustawy. Dlatego też określenie granic obszaru objętego przyszłym planem miejscowym lub jego zmianą winno zostać dokonane w sposób jednoznaczny i identyfikowalny dla wszystkich uczestników oraz zainteresowanych procesem jego sporządzania.

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma fakt, iż z:

- tytułu podjętej uchwały, w zakresie sformułowania: *dla terenów cmentarza grzebalnego*;
- § 1 uchwały, w zakresie sformułowania: *Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów o funkcji użyteczności publicznej (cmentarz grzebalny) w miejscowości Przysucha,*

wynika, że uchwałą przystąpieniową objęto jedynie obszar pod poszerzenie cmentarza.

Powyższe wynika również z pisma Burmistrza Gminy i Miasta Przysucha z 21 listopada 2023 r. znak: ZPI.1511.21.2023, przekazanego przy piśmie Przewodniczącego Rady Gminy i Miasta Przysucha z 20 listopada 2023 r. znak: Or.0004/24/2023 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 23 listopada 2023 r.), w którym wskazano m.in. że:

*W odpowiedzi na pismo z dnia 17.11.2023 r. znak: WNP-1.4131.248.2023 o stwierdzenie nieważności uchwały Nr LII/3 89/2023 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 26 października 2023 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów cmentarza grzebalnego zlokalizowanego na działce 1003/4 w miejscowości Przysucha od strony Targowej, Burmistrz Gminy i Miasta na Przysucha informuje, że na podstawie wypisu z ewidencji rejestru gruntów Starostwa Powiatowego w Przysusze cmentarz zlokalizowany jest w Przysusze na*

*działce o nr ewid. 1131 w obrębie ewid. 0001. Zgodnie z obowiązującym planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego dla terenów rekreacji i wypoczynku oraz zabudowy mieszkalno – usługowej w rejonie osiedla „Południe” w mieście Przysucha zatwierdzonym uchwałą Nr XXIII/171/2008 Rady Gminy i Miasta Przysucha z dnia 6 listopada 2008r. część działki o nr ewid. 1131 znajduje się w terenach cmentarza grzebalnego ozn. w rysunku planu symbolem planu ZC.1 (...) Działka o numerze 1003/4, położona w miejscowości Przysucha stanowi własność Parafii Kościoła Rzymsko-Katolickiego w Przysusze pw. Św. Jana Nepomucena. W świetle art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2020r. poz. 1947) „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.”. Działka o numerze ewid. 1003/4 nie jest objęta ustaleniami obowiązującego planu miejscowego. Zgodnie ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy i Miasta Przysucha zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy i Miasta Przysucha Nr XVIII/158/2020 z dnia 18 czerwca 2020 r. przedmiotowa działka leży w terenie cmentarza oraz częściowo w terenach rolnych. W dniu 22.06.2022 r. do Burmistrza Gminy i Miasta Przysucha wpłynął wniosek Parafii Rzymsko - Katolickiej Św. Jana Nepomucena z prośbą o utworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, celem rozszerzenia cmentarza parafialnego.*

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2b ustawy o p.z.p.: **Plan miejscowy przewidujący lokalizację nowego lub rozszerzenie istniejącego cmentarza sporządza się co najmniej dla obszaru obejmującego strefę ochronną, związaną z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza.**

Rozszerzenie istniejącego cmentarza o sąsiednie tereny, tj. o działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 1003/4 w obrębie Przysucha, objętej uchwałą Nr LII/389/2023 Rady Gminy i Miasta w Przysusze, wymaga zatem objęcia przyszłym planem miejscowym co najmniej obszaru obejmującego strefę ochronną, związaną z ograniczeniami w zabudowie oraz w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu w sąsiedztwie cmentarza.

Należy przy tym zauważyć, że w celu 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 z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U.

z 2023 r. poz. 887, z późn. zm.). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. 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 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.*

W związku z powyższym, zasięgi stref, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach, powinny być określone w granicach obszaru objętego planem, co w związku z przepisem art. 15 ust. 2b ustawy o p.z.p. oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego obowiązkiem organu uchwałodawczego było uwzględnienie faktu by obszar objęty przyszłym planem miejscowym stanowił nie tylko obszar cmentarza, czy też obszar jego poszerzenia, ale również obszar stref ochronnych, o których mowa powyżej.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 15 ust. 2b ustawy o p.z.p. jest przepisem, który wszedł w życie 24 września 2023 r. na mocy art. 1 pkt 15 lit. d ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688). Niemniej jednak Wojewoda Mazowiecki wielokrotnie informował, nawet przed wejściem ww. przepisów, że niezbędnym jest objęcie planem miejscowym nie tylko terenu samego cmentarza (także jego poszerzenia), ale również obszarów przyległych związanych z ograniczeniami w zagospodarowaniu i zabudowie wynikających z przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa, już na etapie podejmowania uchwał inicjujących proces sporządzania planu miejscowego.

Stanowisko w powyższym zakresie zostało zawarte m.in. w piśmie Wojewody Mazowieckiego z 7 września 2022 r. znak: WNP-I.4130.590.2022.AK, w związku z podjętą uchwałą Nr XL/308/2022 Rady Gminy i Miasta Przysucha z 25 sierpnia 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów cmentarza grzebalnego wyznaniowego. Organ nadzoru skierował ww. pismo działając niejako prewencyjnie, mając na uwadze nie tylko zgodność z przepisami prawnymi podejmowanych uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również dbałość o racjonalne wydatkowanie środków publicznych.

Reasumując zmiana przepisów ustawy o p.z.p. oraz wprowadzenie nowego wymogu wynikającego z dyspozycji art. 15 ust. 2b w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. wymaga by rozpoczęta procedura planistyczna zmierzająca do poszerzenia cmentarza obejmowała co najmniej obszar przyszłego cmentarza wraz ze strefami ochronnymi wynikającymi z przytoczonych powyżej przepisów rozporządzenia

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały wprost naruszającej dyspozycję art. 15 ust. 2b w związku z art. 14 ust. 1 i 2, ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/389/2023 Rady Gminy i Miasta w Przysusze z 26 października 2023 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów cmentarza grzebalnego*, 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**

*Tobiasz Bocheński*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/