



Białystok, 01 marca 2021 r.

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.13.2021.DM**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.),

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/256/21 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bielsk Podlaski, rejon ul. Mickiewicza.

### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 stycznia 2021 r. Rada Miasta Bielsk Podlaski podjęła uchwałę Nr XXXII/256/21 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bielsk Podlaski, rejon ul. Mickiewicza. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lutego 2021 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 19 lutego 2021 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęty on został z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), dalej „upzp”.

Początkowo, podnieść należy, iż podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 upzp. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały pozwala stwierdzić, iż Rada Miasta Bielsk Podlaski, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zwrócił się do organu gminy o udzielenie wyjaśnień do wskazanych wad prawnych aktu prawa miejscowego. Otrzymane wyjaśnienia Burmistrza Miasta, pismem z dnia 23 lutego 2021 r. znak: GP.6722.1.2019 nie mogą być jednak zaakceptowane z uwagi na niżej przedstawioną argumentację.

Przechodząc kolejno do analizy prawnej zakwestionowanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż w 14 ust. 2 pkt 2 uchwały określono, że: *„dopuszcza się zmniejszenie strefy ochronnej do 50 metrów od granicy cmentarza i lokalizację obiektów, o których mowa w pkt 1, w odległości nie mniejszej niż 50 m, jeśli teren w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”*.

Podnieść należy, iż zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 upzp przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe oznacza, że ustalenia planu miejscowego powinny określać przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy w sposób jednoznaczny oraz bezwarunkowy. Zaakcentować zatem należy, iż w tym kontekście niedopuszczalne jest użycie w opiniowanej uchwale sformułowania: *„jeśli teren (...) posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”*.

W ocenie organu nadzoru, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustalenia planu miejscowego są podstawą do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji przez organy administracji architektoniczno – budowlanej. Zatem, organy te nie są uprawnione do interpretacji, czy: *teren (...) posiada sieć wodociągową i czy wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”*, a tym samym nie rozstrzygają, czy inwestycja objęta wnioskiem o pozwolenie na budowę jest zgodna z ustaleniami tego planu miejscowego.

Wyjaśniając, dodać należy, iż powyższa kwestia, sprowadzająca się do ustalenia, czy: *teren (...) posiada sieć wodociągową i czy wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”* powinna być rozstrzygnięta na etapie prac przedprojektowych sporządzania planu miejscowego (w ramach inwentaryzacji urbanistycznej), a następnie uwzględniona w toku sporządzania projektu planu miejscowego w ramach posiadanego przez gminę władztwa planistycznego tj.:

- poprzez zmniejszenie strefy ochronnej do 50 metrów od granicy cmentarza i lokalizację obiektów, o których mowa w pkt 1, w odległości nie mniejszej niż 50 m, w sytuacji jeśli teren w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone, lub
- poprzez odstąpienie od zmniejszenia strefy ochronnej w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza w pozostałych przypadkach.

Mając powyższe na uwadze, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż ustalenia planu miejscowego sformułowane w § 14 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp. Użycie w planie miejscowym sformułowania w trybie warunkowym jest sprzeczne z dyspozycją art. 4 ust.1 upzp, Mianowicie, zgodnie z wykładnią językową tej dyspozycji w planie miejscowym przesądza się w sposób jednoznaczny, bezwarunkowy, kompletny i ostateczny warunki, na jakich dany teren może być zagospodarowany.

Komplementarnie, organ nadzoru podnosi, iż warunki (zasady) zabudowy i zagospodarowania terenu są jedynie pochodną podstawowego rozstrzygnięcia, które jest dokonywane w planie miejscowym tj. ustalenia przeznaczenia terenu. Przyjęty natomiast w kwestionowanej uchwale tryb warunkowy dopuszcza równoprawną sytuację, w której teren nie posiada sieci wodociągowej lub nie wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. W następstwie czego zakwestionowane może być podstawowe ustalenie uchwalonego planu miejscowego czyli przeznaczenie terenu, z którego w takiej sytuacji wykluczone są: zabudowa mieszkaniowa, zakłady produkujące artykuły żywności, zakłady żywienia zbiorowego oraz zakłady przechowujące artykuły żywności (§ 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze /Dz. U Nr 52, poz. 315/).

Podsumowując, należy stwierdzić, że przyjęty w opiniowanej uchwale tryb warunkowy dopuszcza równoprawną sytuację, w której uchwalony z takim uchybieniem plan miejscowy może się okazać wewnętrznie sprzeczny a przez to niewykonalny na etapie realizacji jego ustaleń (wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji dopuszczalnych na podstawie ustalonego przeznaczenia terenu).

Postępowanie nadzorcze wykazało również, iż w legendzie do rysunku planu miejscowego (Załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały) umieszczono oznaczenie graficzne określające „strefę ochronną od cmentarza – 150 m” natomiast na rysunku planu miejscowego strefa ta jest pokazana tylko na obszarze 50 m od granicy projektowanego cmentarza.

Pozostała część strefy (w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza) nie została na tym rysunku określona, a ponadto dotyczy terenów znajdujących się poza granicami uchwalonego planu miejscowego.

Powyższe tworzy sytuację, w której część ustaleń tekstowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tj. § 14 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały) dotyczy terenów nie objętych jego granicami, co stanowi istotne naruszenie uchwały intencyjnej, w zakresie o którym mowa w art.14 ust.1 i 2 upzp.

Nadesłane wyjaśnienia Burmistrza Miasta w żaden sposób nie stanowią odpowiedzi na stawiany zarzut naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a ograniczają się wyłącznie do szczegółowego opisu warstwy merytorycznej prac przygotowawczych, poprzedzających sporządzenie projektu planu miejscowego, tj. tego fragmentu procedury planistycznej, która de facto nie podlega weryfikacji formalno-prawnej przez organ nadzoru. Jedynie na marginesie powyższego opisu stwierdzono, że strefa ochrony sanitarnej od projektowanego cmentarza (150 m) została odwzorowana na rysunku planu miejscowego częściowo – wrysowano ją wyłącznie „w granicach, w których została uprzednio podjęta uchwała intencyjna”. W ocenie gminy powyższe uzasadnienie (wymóg zgodności z uchwałą intencyjną) stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, że „plan został wykonany z należytą starannością a w trakcie jego sporządzania dochowano wszelkich wymogów wynikających z obowiązujących przepisów prawa”.

W tym kontekście, podnieść jednakże należy wieloaspektowy charakter wskazanego wyżej naruszenia, a mianowicie:

1) część tekstowa (treść uchwały) jest niezgodna z częścią rysunkową – wykracza poza granice wyznaczone na rysunku planu miejscowego, tym samym dotyczy części obszaru, który nie podlega uchwaleniu, co implikuje naruszenie zasad tworzenia aktu normatywnego,

2) część tekstowa (treść uchwały) jest niezgodna z uchwałą intencyjną - wykracza poza granice wyznaczone w uchwale intencyjnej, co stanowi naruszenie właściwości rady gminy przez organ wykonawczy – burmistrza,

3) granicami planu, ustalonymi na rysunku tego planu na podstawie uchwały intencyjnej „usunięto” fragment rozwiązań merytorycznych, które powinny obligatoryjnie podlegać uchwaleniu – dotyczy to tych fragmentów strefy sanitarnej w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza, które znalazły się poza granicami uchwalenia planu miejscowego.

Zgodnie z § 3 ust.1 w/w rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze „*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*”. Zwrócić zatem należy uwagę, że wspomniane wyżej pominięcie fragmentów strefy sanitarnej w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza, które w konsekwencji znalazły się poza granicami uchwalenia planu miejscowego, tworzy sytuację, w której powiększenie cmentarza ma charakter warunkowy. Co więcej, jeśli na tym „pominiętym” obszarze znajdują się *studnie, źródła i strumienie, służące do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych* i jednocześnie teren ten nie *posiada sieci wodociągowej lub posiada, ale nie wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone*, to lokalizacja nowego cmentarza w miejscu proponowanym w planie jest niedopuszczalna.

Podkreślenia wymaga, iż lokalizacja nowego cmentarza generuje automatycznie, w całej przestrzeni dookoła, ograniczenia w sposobie wykonywania prawa własności, a w badanym przypadku także na „pominiętym” obszarze strefy sanitarnej. Właściciele tychże terenów zostali formalnie wyeliminowani z procedury planistycznej, a tym samym pozbawieni uprawnień właścicielskich przypisanych do tej procedury, które są określone w art. 6, art. 17 pkt 1, 9, 11, art. 18 i art. 36 upzp, pomimo, tego że sporządzany plan miejscowy generuje ograniczenia w sposobie wykonywania prawa własności ich nieruchomości.

Zauważyć należy, iż wymagany prawnie, prawidłowy zasięg przyszłego planu miejscowego obejmujący lokalizację nowego cmentarza oraz całą generowaną przez niego strefę sanitarną był znany, jako wynikający wprost z przepisów w/w rozporządzenia i powinien być ustalony już na etapie przygotowań do podjęcia uchwały intencyjnej – zgodnie z art. 14 ust. 5 upzp. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.



W świetle obowiązującego prawa niedopuszczalna jest zatem interpretacja przyjęta przez gminę, że rozstrzygnięcia zawarte w uchwale intencyjnej (nawet podjęte niezgodnie z prawem), mają charakter prawnie nadrzędnie wiążący w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W opisywanym przypadku uchwała intencyjna, podjęta z istotnymi uchybieniami w części odnoszącej się do granic przyszłego planu miejscowego, została wykonana z naruszeniami prawa będącymi konsekwencją tych uchybień.

Nie wymaga polemiki, że lokalizacja nowego cmentarza generuje ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich – ograniczenia te wynikają wprost z cytowanego wyżej rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze – w części ograniczenia te mają charakter bezwzględny, niezależny od lokalnych uwarunkowań terenów przyległych (np. strefa sanitarna 50 m od granicy cmentarza). W pozostałym zakresie (w pasie między 50 m a 150 m od projektowanego cmentarza) ich kształt podlega modyfikacji zarówno z uwagi na uwarunkowania stanu istniejącego jak również z uwagi na uwarunkowania stanu projektowanego na terenie przyległym – dopuszczalne przeznaczenie oraz warunki zabudowy i zagospodarowania w tej części mają więc charakter „wynikowy” a ich ostateczny kształt może być rozstrzygnięty wyłącznie w procedurze sporządzania planu miejscowego.

Ponadto wymaga podkreślenia, że nie istnieje, wskazywana przez gminę, prawna możliwość pozostawienia kwestii przeznaczenia oraz warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w „pominiętej” części strefy sanitarnej do przyszłych rozstrzygnięć w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ponieważ w świetle przepisów art. 4 ust. 1, 2 upzp w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mogą być rozstrzygane kwestie przeznaczenia terenu - kluczowe w strefie ochrony sanitarnej od cmentarza.

Powyższe uchybienia należy uznać za istotne naruszenie procedury planistycznej, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/256/21 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Bielsk Podlaski, rejon ul. Mickiewicza w całości w rozumieniu art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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

Otrzymuje:

Rada Miasta Bielsk Podlaski

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik  
Dyrektor  
Wydziału Nadzoru i Kontroli