



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 czerwca 2021 r.

Poz. 2287

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.210.2021 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 8 czerwca 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIV/10/2021 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie rozszerzenia cmentarza komunalnego położonego na działce nr ew. 131/25 obrębu 0018 Polska Wieś.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie, powołując się na art. 7 ust. 1 pkt 13, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947), po uzyskaniu zgody Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mrągowie, podjęła uchwałę, o której mowa powyżej.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 13 maja 2021 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w sposób istotny narusza prawo.

W przedmiotowej uchwale, Rada Miejska postanowiła o rozszerzeniu istniejącego cmentarza komunalnego, położonego na działce o nr ew. 131/25 obręb 0018 Polska Wieś, wskazując iż działka jest własnością Gminy Miasta Mrągowa (§ 1). Granice terenu przeznaczonego na rozszerzenie cmentarza komunalnego oznaczone zostały na mapie, stanowiącej załącznik do uchwały (§ 2 uchwały).

Materialną podstawę do podjęcia uchwały w sprawie stanowi art. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gminy (ust. 1); o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy, a w miastach na prawach powiatu rada miasta, po uzyskaniu zgody właściwego *inspektora sanitarnego* (ust. 2). Zgodnie z art. 3 ustawy, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Z literalnego brzmienia, powołanego art. 3 ustawy, wynika iż realizacja inwestycji w postaci założenia lub rozszerzenia cmentarza komunalnego jest możliwa wyłącznie w oparciu o obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia również wykładnia systemowa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3 kwietnia 2013 r., sygn. akt: II SA/Bd 1119/12, stwierdził iż ...”skoro ustawodawca w art. 3 ustawy o cmentarzach stanowi, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi się, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, to przepisy te tworzą zintegrowaną regulację prawną w kwestii lokalizowania cmentarzy.

W tym miejscu należy wskazać, iż w wyroku z dnia 24 września 2019 r., sygn. akt: II OSK 2331/18, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „w myśl art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym, plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim przepisem odrębnym jest art. 3 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych”.

W ocenie Sądu, którą organ nadzoru podziela, regulacja zawarta w art. 3 ustawy o cmentarzach nakazująca, aby lokalizacja cmentarza następowała wyłącznie na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, interpretowana w sposób odmienny, pozostawałaby zbędną i jako taka stałaby w oczywistej sprzeczności z zasadą racjonalności ustawodawcy oraz z zasadą, że system sprawny jest spójny, logiczny i zupełny. Również w wyroku z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt: II OSK 1390/11 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż przepis art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych należy rozumieć, jako tryb szczególny odnoszący się do cmentarzy, a treść tego przepisu, ustalana w ramach interpretacji łącznej z art. 1 ust. 2 ustawy, jednoznacznie wskazuje, że sprawę lokalizacji cmentarza należy regulować poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wyznaczający teren przewidziany pod cmentarz. Brak planu z postanowieniami dotyczącymi lokalizacji cmentarza nie skutkuje w tym przypadku możliwością wydania decyzji o lokalizacji celu publicznego. Chcąc zatem założyć cmentarz gmina musi uchwalić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i określić w nim tereny przeznaczone na cmentarz. Miejscowy plan nie musi obejmować przy tym terenu całej gminy, a tylko jej część. Jednocześnie Sąd wskazał, iż założenie cmentarza wymaga w pierwszej kolejności określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów cmentarza, a następnie podjęcia uchwały o założeniu cmentarza.

Powyższe stanowisko organ nadzoru w pełni podziela.

Także w literaturze podkreśla się, iż zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie normatywne w zakresie lokalizacji cmentarza nie budzi kontrowersji i wydaje się być słuszną konstrukcją, chociażby z uwagi na doniosłość przeznaczenia gruntu na ten cel publiczny i racjonalne gospodarowanie przestrzenią (pogląd W.M. Hrynckiego, Zakładanie, rozszerzanie i utrzymanie cmentarzy-przyczynki do dyskusji na temat prywatyzacji oraz obowiązku istnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2013, Nr 4). W literaturze podkreśla się również, iż norma art. 3 ww. ustawy nakazuje, aby lokalizacja cmentarzy następowała wyłącznie na terenie na ten cel przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, na co wskazuje wykładnia historyczna (J. Wilk, glosa do wyroku NSA z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt: II OSK 1390/11).

Cmentarz komunalny dla Miasta Mrągowo położony jest częściowo na terenie miasta, a częściowo na terenie gminy wiejskiej.

Część w granicach administracyjnych miasta objęta jest Uchwałą Nr XLII/5/2006 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mrągowo - terenów mieszkaniowo-usługowych.

Teren ten w ww. planie oznaczony jest symbolem ZCm1 -cmentarz. Natomiast działka 131/25 obrębu 0018 Polska Wieś, położona na terenie Gminy Mrągowo, nie posiada obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., który obejmował teren całej gminy utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Na rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mrągowo, fragment działki 131/25, której teren wskazany jest w kwestionowanej uchwale (ale nie obejmujący całego terenu funkcjonującego cmentarza i terenu przewidzianego pod jego rozszerzenie) oznaczony został jako istniejący cmentarz (wpisany do rejestru zabytków). W części tekstowej Studium brak jest informacji o planowanej rozbudowie cmentarza.

Obecnie Gmina Mrągowo, na podstawie uchwały Nr XXXV/275/21 Rady Gminy Mrągowo z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu cmentarza komunalnego w obrębie geodezyjnym Polska Wieś, zmienionej uchwałą Nr XXXVIII/294/21 Rady Gminy Mrągowo z dnia 28 kwietnia 2021 r., przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

O potrzebie lokalizacji cmentarza, jego umiejscowienia w przestrzeni gminy, winien decydować organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała o założeniu cmentarza lub rozszerzeniu cmentarza komunalnego może zatem zostać podjęta, wtedy gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wskazujący dany obszar jako przeznaczony na lokalizację obszaru, na którym będzie się znajdował cmentarz.

W świetle przedstawionych poglądów doktryny oraz stanowiska judykatury, brak obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania, dla terenu na którym planowane jest rozszerzenie cmentarza komunalnego nie pozwala, na podjęcie uchwały o jego rozszerzeniu.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki