



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 31 lipca 2025 r.

PNIK-I.4131.526.2025

Rada Miasta Rawa Mazowiecka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940; z 2025 r. poz. 527, 680)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/93/25 Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Rawa Mazowiecka, obręb ewidencyjny Nr 5, w części dotyczącej terenów o symbolach: 1 P, 2 P, 2 Z, 3 Z, 1 CC, 11 MN i 1 RZM w zakresie treści ww. uchwały, jak i załącznika graficznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miasta Rawa Mazowiecka podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z 21 lipca 2025 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 1E0BE651-7D36-44B1-8D0A-95A3119ECF07

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Burmistrz Miasta złożył wyjaśnienia, które zostały uwzględnione przez organ nadzoru tylko w części.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie upzp, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu” określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, 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 ustalenia aktu planistycznego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenia prawa to uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa (zasad sporządzania planu miejscowego).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 upzp, przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy ustala się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

W analizowanej sprawie organy planistyczne wskazały jako jeden z terenów objętych przedmiotowym planem, teren o symbolu 1 CC (teren projektowanego cmentarza czynnego). W sytuacji wyznaczenia terenu o wyżej wymienionym przeznaczeniu, plan miejscowy powinien określać także strefę sanitarną cmentarza - art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2024 r. poz. 576 z późn. zm.) w zw.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

z § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określania, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52 poz. 315). Tak więc organy gminy lokalizujące na danym obszarze cmentarz powinny tak projektować tereny, aby zabezpieczyć spełnienie wymogów wynikających z ww. przepisów prawa. Ustalenia planu miejscowego powinny określać przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy w sposób jednoznaczny. I tak, stosownie do § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Z tych też przyczyn 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 wyniku kontroli legalności przedmiotowego planu miejscowego, organ nadzoru uznał, że co prawda wyznaczone zostały wymagane strefy ochrony sanitarnej, jednakże w pewnej części strefy te wykraczają poza zakres opracowania przedmiotowym planem, jak również wykraczają poza granice Miasta Rawa Mazowiecka, wkraczając tym samym na teren gminy sąsiedniej - Gminy Rawa Mazowiecka.

Organ nadzoru podkreśla, że w sytuacji gdy część strefy ochrony sanitarnej znajduje się poza granicami opracowania, wszelkie ograniczenia o których mowa wyżej, obowiązują tylko na terenach znajdujących się w granicach strefy, objętej danym planem. W związku z powyższym, uzasadnione i konieczne jest wprowadzenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym teren cmentarza całej strefy ochrony sanitarnej wraz z określeniem na jej obszarze ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, uniemożliwiających sytuowanie w pobliżu cmentarza zabudowy o określonym charakterze (w szczególności mieszkaniowej) oraz innych obiektów, o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia. Stanowisko takie potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11 „w tym miejscu wskazać należy, iż gdyby miejscowy plan nie wprowadzał strefy ochronnej o treści określonej w powołanym rozporządzeniu, to realizacja cmentarza mogłaby być niemożliwa. Bowiem między uchwaleniem planu miejscowego, a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym pozbawić gminę możliwości budowy cmentarza. Z tych względów wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego w planie pod cmentarz jest uzasadnione i mieści się w treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy. Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie w pełni podziela stanowisko Sądu pierwszej instancji, że lokalizacja cmentarza nie ogranicza się do terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz obejmuje również obszar stref ochrony sanitarnej, o której mowa w rozporządzeniu”. Nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w planie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

miejscowym (tj. w granicach obszaru objętego tym planem) stanowi naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, który nakazuje obligatoryjnie określić w planie miejscowym szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Przy sporządzaniu miejscowego planu dla terenów obejmujących teren cmentarza konieczne jest ujęcie w granicach opracowania całej strefy ochrony sanitarnej, w której wprowadza się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarzy, o których mowa w rozporządzeniu. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, gdzie projektowany będzie cmentarz, ale wówczas plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną. Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. akt: II SA/Wr 613/13, II SA/Wr 564/14, II SA/Wr 499/14.

Mając na uwadze także zarzut wkroczenia w sposób nieuprawniony ustaleniami przedmiotowego planu na teren gminy sąsiedniej, należy przyjąć że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie danej gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy (art. 3 upzp). Także treść art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wskazuje że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, które obowiązują na terenie danej gminy. Odwołując się do przepisów nadrzędnych należy uwzględnić brzmienie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Oznacza to, że ustalenia planu, czyli wszystkie zasady i wytyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego, muszą mieścić się w granicach tej konkretnej gminy. Podkreślenia wymaga również fakt, iż lokalizacja nowego cmentarza generuje automatycznie, w całej przestrzeni dookoła, ograniczenia w sposobie wykonywania prawa własności, a w badanym przypadku także w nieobjętej planem strefie ochronnej od cmentarza. Właściciele tychże terenów zostali formalnie wyeliminowani z procedury planistycznej, a tym samym pozbawieni uprawnień właścicielskich przypisanych do tej procedury.

Gmina nie może narzucać rozwiązań planistycznych na obszary należące do innych gmin. Gdy strefa ochronna cmentarza wchodzi na teren sąsiedniej gminy, konieczne jest skoordynowane działanie obu gmin w celu ustalenia zasad funkcjonowania tej strefy. Należy uwzględnić przepisy prawa dotyczące cmentarzy i ochrony sanitarnej, a także wziąć pod uwagę specyfikę obu gmin. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w trakcie prowadzonej procedury sporządzania projektu planu miejscowego, Wójt Gminy Rawa Mazowiecka wyraził negatywną opinię o projekcie przedmiotowego planu, wskazując że obszar w sąsiedztwie cmentarza położony na terenie gminy Rawa Mazowiecka jest w części zabudowany oraz przeznaczony pod rolnictwo z zabudową zagrodową. Ponadto teren ten objęty jest ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr VII/45/03 Rady Gminy Rawa Mazowiecka z dnia 9 lipca 2003 r.), który przewiduje lokalizację zabudowy zagrodowej oraz mieszkaniowo-usługowej.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części, stało się konieczne i należało orzec jak w sentencji.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Rawa Mazowiecka

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP

<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Id: 1E0BE651-7D36-44B1-8D0A-95A3119ECF07