



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 stycznia 2014 r.

Poz. 366

WYROK NR SYGN. AKT II SA/WR 613/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 października 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Zygmunt Wiśniewski
Sędzia NSA Halina Kremis
Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak (spr.)

Protokolant starszy sekretarz sądowy Patrycja Kikosicka-Jędrzejczak
po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 października 2013 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich
z dnia 28 maja 2013 r. nr XXXIII/337/13
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, dla terenów w rejonie cmentarza

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej w Kątach Wrocławskich na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.jedn. Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.), złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 maja 2013 r. nr XXXIII/337/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, dla terenów w rejonie cmentarza, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Organ nadzoru zarzucił podjęcie zaskarżonej uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.) w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) oraz § 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).

Motywuując zasadność złożonej skargi Wojewoda zaznaczył, że ze względu na upływ trzydziestodniowego terminu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego wniósł skargę na kwestionowaną uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Organ nadzoru, przytoczywszy art. 3, art. 5 ust. 1 i ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 1 i § 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, a następnie § 3 pkt 3 i § 12 pkt 1 zaskarżonej uchwały, podniósł, że z uwagi na brzmienie powyższych przepisów uchwały w toku postępowania nadzorczego powstała wątpliwość co do zasięgu terytorialnego ograniczeń wynikających z ustanowionej strefy ochrony sanitarnej cmentarza. Strefa o zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza wykracza bowiem poza granice przyjęte na rysunku planu. Burmistrz Kątów Wrocławskich w odpowiedzi na skierowane do niego przez organ nadzoru zapytanie podał, że: „Intencją organu sporządzającego plan nie było wprowadzenie ograniczeń określonych w § 12 pkt 1 uchwały dla strefy ochrony sanitarnej cmentarza również na terenach znajdujących się poza obszarem, dla którego sporządzono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”, a „definicja << strefy ochrony sanitarnej cmentarza >> została przyjęta na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, dla terenów w rejonie cmentarza i to pojęcie nie może być rozszerzane poza granice obszaru, dla którego sporządzono plan miejscowy”.

Mając na uwadze wyjaśnienia Burmistrza oraz po analizie części tekstowej i graficznej uchwały Wojewoda przyjął, że przedmiotowym planem miejscowym objęto tylko fragment obszaru strefy ochrony sanitarnej, natomiast pozostała część tej strefy znajduje się poza granicami opracowania. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, o których mowa w § 12 pkt 1 uchwały obowiązują zatem tylko na terenach znajdujących się w granicach strefy sanitarnej cmentarza, które objęto niniejszym planem.

Powołując się na orzecznictwo sądownoadministracyjne organ nadzoru podkreślił, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiadujących z cmentarzem nie wynikają wprost z brzmienia § 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, a lokalizacja cmentarza nie ogranicza się do terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz obejmuje również obszar strefy ochrony sanitarnej, o której mowa w rozporządzeniu.

W opinii organu nadzoru, nieuwzględnienie pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w planie miejscowym (to jest w granicach obszaru objętego tym planem) stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów obejmujących teren cmentarza konieczne jest ujęcie w granicach opracowania strefy ochrony sanitarnej, w której wprowadza się ograniczenia korespondujące z wymogami dotyczącymi lokalizacji cmentarza.

Zdaniem Wojewody, podjęcie uchwały w takim kształcie skutkuje również naruszeniem art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż w trakcie sporządzania przyjętego uchwałą planu nastąpiło naruszenie zasad jego sporządzania poprzez nieuwzględnienie w granicach opracowania ograniczeń w użytkowaniu terenów sąsiadujących z terenem cmentarza.

W odpowiedzi na skargę wniesiono o jej oddalenie.

Zdaniem organu gminy, w zaskarżonej uchwale nie doszło do naruszenia granicy opracowania przyjętej w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu. Definicja „strefy ochrony sanitarnej cmentarza” została przyjęta na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, dla terenów w rejonie

cmentarza i to pojęcie nie może być rozszerzane poza granice obszaru, dla którego sporządzono plan miejscowy. Terytorialny zasięg tej strefy został określony w treści uchwały i na rysunku planu. Uchwała nr XXXIII/337/13 nie zawiera zatem jakichkolwiek regulacji w przedmiotowym zakresie, które wykraczałyby poza granice obszaru objętego planem. Ustalenia zawarte w zaskarżonej uchwale dotyczą wyłącznie przedmiotowego planu. W przypadku zakładania nowego cmentarza przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, obowiązują i mają zastosowanie niezależnie od faktu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ gminy podał, że zaskarżona uchwała została podjęta po dokonaniu korekt wskazanych przez organ nadzoru. Plan miejscowy pod lokalizację nowego cmentarza we wsi Smolec był już uchwalony przez Radę Miejską w Kątach Wrocławskich uchwałą nr XXV/235/12 z dnia 27 września 2012 r., jednak na etapie kontroli nadzorczej pierwszej z uchwał, choć były w tych samych granicach, strona skarżąca nie wykazała wątpliwości wskazanych w niniejszej skardze. Niedopuszczalne zatem według Gminy jest dokonywanie rozbieżnych ocen przy kontroli tego samego przedmiotu sprawy w toku badania kolejnych uchwał.

Wskazując na powyższe organ gminy stwierdził, że nie ma podstaw do uznania, by opracowanie przekraczało granice określone w uchwale o przystąpieniu do sporządzania niniejszego planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej).

W granicach tak określonych kompetencji, Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni.

Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270).

Po myśli art. 147 § 1 powyższej ustawy, Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W rozpoznawanej sprawie ze względu na przedmiot zaskarżenia, którym jest uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Sąd uwzględnić musiał również regulację szczególną zawartą w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 647), zgodnie z którą nieważność aktu powoduje również naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zauważyć przy tym trzeba, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Z kolei przepis art. 93 ust. 1 powoływanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z takim właśnie przypadkiem mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie.

Wskazać nadto należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szu-

kać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Trafna więc jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

W niniejszej sprawie Wojewoda Dolnośląski wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 28 maja 2013 r. nr XXXIII/337/13 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, dla terenów w rejonie cmentarza, zarzucając jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.) oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Wedle art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, cmentarze powinny znajdować się na ogrodzonym terenie, odpowiednim pod względem sanitarnym.

W myśl § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (ust. 1). W szczególności na cmentarzu należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej (ust. 2).

Zgodnie z § 3 ust. 1 cytowanego rozporządzenia, 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.

Mając na uwadze treść przytoczonych przepisów oraz zakwestionowanych przez Wojewodę Dolnośląskiego przepisów przedmiotowej uchwały w pełni podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że zaskarżona uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych przez Wojewodę przepisów prawa.

Zgadając się z organem gminy, że w zaskarżonej uchwale nie doszło do naruszenia granicy opracowania przyjętej w uchwale o przystąpieniu do sporządzaniu planu, a definicja „strefy ochrony sanitarnej cmentarza” została przyjęta na potrzeby miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Smolec, dla terenów w rejonie cmentarza i to pojęcie nie może być rozszerzane poza granice obszaru, dla którego sporządzono plan miejscowy, podkreślić trzeba, że istota skargi polega jednak nie na naruszeniu granicy opracowania przyjętej w uchwale o przystąpieniu do sporządzaniu planu, lecz na nieuwzględnieniu pełnego obszaru strefy ochrony sanitarnej cmentarza w planie miejscowym, to jest w granicach obszaru objętego tym planem.

Trafnie zatem organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska uchwalając przedmiotowy plan, w którym ujęła tylko część obszaru strefy sanitarnej cmentarza, nie spełniła wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu. Zgodnie z powyższymi normami, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym przypadku ograniczenia w użytkowaniu terenów położonych w strefie sanitarnej cmentarza. Cmentarze bowiem powinny znajdować się na terenach odpowiednich pod względem sanitarnym. Postanowienia planu powinny więc przybrać takie brzmienie, by w zasięgu 50 m od granicy terenu cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej, do której byłyby podłączone budynki korzystające z wody.

W pełni przy tym podzielić należy stanowisko organu nadzoru, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiadujących z cmentarzem nie wynikają wprost z brzmienia § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospo-

darki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, a lokalizacja cmentarza nie ogranicza się do terenu, na którym znajdować się będzie strefa grzebalna, lecz obejmuje również obszar strefy ochrony sanitarnej, o której mowa w rozporządzeniu. Nie jest bowiem wystarczające obowiązywanie wskazanego rozporządzenia dla innych terenów, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – musi te wymogi spełniać.

Skoro zatem przedmiotowy plan miejscowy nie obejmuje całej strefy ochrony sanitarnej cmentarza, to oznacza to, że został on uchwalony z istotnym naruszeniem wyżej wskazanych przepisów prawa.

W tym stanie rzeczy, stosownie do art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzeczono jak w sentencji wyroku.