



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 czerwca 2023 r.

Poz. 4001

### WYROK NR II SA/WR 374/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 7 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Adam Habuda

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

Angelika Mielcarek

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 7 lutego 2023 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Walim  
z dnia 28 kwietnia 2020 r. nr XVI/147/2020  
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
obszaru położonego w obrębie wsi Dziećmorowice, gmina Walim (część III)

**stwierdza nieważność części tekstowej i graficznej zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym tereny  
oznaczone na rysunku planu symbolami 1.P/U oraz 3.MN/U.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, w skardze na uchwałę Rady Gminy Walim nr XVI/147/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w obrębie wsi Dziećmorowice, gmina Walim (część III), wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 pkt 4 w zakresie terenu 3MN/U, § 2 ust. 1 pkt 6 w zakresie terenu 1P/U, § 2 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 w zakresie terenów 1P/U oraz 3MN/U, § 2 ust. 7 pkt 4 w zakresie terenu 3 MN/U, § 2 ust. 7 pkt 6 w zakresie terenu 1P/U zaskarżonej oraz jej załącznika graficznego w zakresie terenów 3 MN/U i 1P/U.

Organ zarzucił podjęcie uchwały w zaskarżonej części z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2022, poz. 503 ze zm.), zwanej dalej „u.p.z.p.”, w związku z § 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), polegającym na dopuszczeniu zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz produkcyjno-usługowej z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej w strefie do 50 metrów od terenu cmentarza.

W motywach skargi wskazano, że ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, przeprowadzona pod kątem kryteriów określonych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wykazała, że Rada Gminy Walim uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady jego sporządzania. Na wstępie wskazano, że zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ww. ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) które w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie (por. § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

W skardze podniesiono, że obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przyjętym uchwałą nr XVI/147/20 obejmuje, m.in. tereny oznaczone na rysunku planu symbolami 1P/U oraz 3MN/U. W ich bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się wyznaczony na rysunku planu obszar cmentarza 6.ZC, od którego w myśl § 2 ust. 10 pkt 2 uchwały, obowiązuje strefa ochronna zgodnie z przepisami odrębnymi. Przedmiotowa strefa ochronna nie została jednak oznaczona na załączniku graficznym do przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jednym z przepisów wprowadzających ograniczenia w użytkowaniu terenów jest § 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. z 1959 nr 52 poz. 315) który 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.

Wskazując na powyższe Wojewoda stwierdził, że postanowienia planu miejscowego powinny przyjąć takie brzmienie, by w zasięgu 50 metrów od granicy cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w rozporządzeniu, natomiast w zasięgu od 50 do 150 metrów od tej granicy miejscowy plan powinien wykluczać taką zabudowę, w razie gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej do której byłyby podłączane budynki korzystające z wody (przywołano wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014 r. - II SA/Wr 564/14). W ocenie Wojewody fragmenty terenów oznaczonych symbolami 3MN/U oraz 1P/U znajdują się w zasięgu 50 m strefy sanitarnej od cmentarza, wobec czego w strefie tej powinien funkcjonować bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych

w rozporządzeniu. Bez znaczenia pozostaje przy tym fakt, że w § 2 ust. 10 pkt 2 uchwały wskazano, że dla strefy ochrony sanitarnej cmentarza obowiązują ustalenia określone w odrębnych przepisach, gdyż przepisy rozporządzenia obowiązują niezależnie od umieszczenia odwołania do ich regulacji w uchwale rady gminy. Dopuszczenie zatem na terenie położonym w odległości mniejszej niż 50 metrów od cmentarza zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz produkcyjno-usługowej z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

Wojewoda wskazał także, że w kwestionowanym planie miejscowym nie określono strefy ochrony sanitarnej od cmentarza, o której mowa w rozporządzeniu na załączniku graficznym do uchwały. Stwierdzenie nieważności fragmentów uchwały odnoszących się do terenów 3MN/U i 1P/U spowoduje jednak, że wada ta nie będzie niosła za sobą żadnych negatywnych skutków. W strefie do 50 metrów od terenów cmentarza przedmiotowy plan nie będzie bowiem przewidywał realizacji zabudowy mieszkaniowej, jak i innych obiektów zabronionych przez przepisy rozporządzenia. W takiej sytuacji, w ocenie strony skarżącej, brak wyznaczonej strefy sanitarnej nie będzie stanowił naruszenia prawa. Z takim podejściem koresponduje, w ocenie Wojewody orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, jakie ustalenia obowiązkowo powinny znaleźć się w planie miejscowym. Nie oznacza to jednak, że brak takich ustaleń zawsze dyskwalifikuje plan, który ich nie zawiera. Należy bowiem podkreślić, że ustalenia określone w art. 15 ust. 2 powinny odpowiadać stanowi faktycznemu obszarowi, dla którego plan jest tworzony. Jeśli okoliczności zastane w terenie nie wymagają dokonania ustaleń, o których mowa w tym przepisie, to plan bez tych ustaleń spełnia wymogi stawiane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wyrok z dnia 20 kwietnia 2016 r. sygn. II OSKI 993/14).

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Walim uznał skargę i wniósł o rozpatrzenie jej zgodnie z kompetencją.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie zaś do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akty, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Oceny, czy uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obciążony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a dokonuje się na gruncie art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego, 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 części. Rolą sądu administracyjnego jest zatem ocena zaskarżonej uchwały pod względem jej legalności przy uwzględnieniu ww. przepisu. Należy podkreślić, że kontrola sądu w sprawach dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może dotyczyć celowości, czy słuszności dokonywanych w planie rozstrzygnięć. Ogranicza się ona do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Przeprowadzona w powyższym zakresie kontrola legalności zaskarżonej przez Wojewodę uchwały według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu, prowadzi do wniosku, że skarga zasługiwała na uwzględnienie. Zarzuty Wojewody do zaskarżonej uchwały dotyczyły naruszenia przez organ uchwałodawczy zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast sam tryb sporządzenia planu nie nasuwał zastrzeżeń, co do zgodności z prawem.

W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” użyte w art. 28 u.p.z.p. należy wiązać ze sporządzaniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z jego merytoryczną zawartością (obejmującą część tekstową, graficzną tj. rysunek planu i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r., II OSK 215/08 i 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, CBOSA). Zasady te wynikają, między innymi, z art. 15 u.p.z.p. w którym to przepisie ustawodawca określił zakres planu miejscowego oraz wymagania jakie pod tym względem powinien spełniać projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. postanowiono, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

W kontekście przywołanego przepisu słusznie wykazywał Wojewoda, że przy uchwalaniu planu nie uwzględniono przepisów odrębnych związanych z ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959r. w sprawie określenia jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. nr 52, poz. 315). Zgodnie bowiem z § 3 ust. 1 przywołanego 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”.

W rozpoznawanej sprawie na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego istnieje teren cmentarza oznaczony na rysunku planu symbolem 6.ZC. W jego bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się teren niezabudowany (jak wynika z rysunku planu) przeznaczony pod zabudowę produkcyjno-usługową (1.P/U) oraz częściowo zabudowany przeznaczony pod zabudowę mieszkaniowo – usługową (3.MN/U). W tej sytuacji należy zgodzić się z organem nadzoru, że postanowienia zaskarżonego planu powinny przyjąć takie brzmienie, by w odległości 50 m od granicy cmentarza istniał bezwzględny zakaz lokalizacji zabudowy i innych obiektów wskazanych w przywołanym wyżej rozporządzeniu z 1959 r., natomiast w zasięgu od 50 do 150 m od tej granicy plan powinien wykluczać taką zabudowę w razie, gdy teren ten nie posiada sieci wodociągowej do której byłyby podłączone budynki korzystające z wody. Skład orzekający podziela także stanowisko, że interpretacja regulacji przywołanego przepisu rozporządzenia oraz ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, winna uwzględniać wykładnię celowościową tych przepisów, która wskazuje, że regulacja ta określa zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów o zabudowie mieszkaniowej mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak i w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana inna zabudowa, w tym zabudowa mieszkaniowa (zob. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1827/19, dostępny w CBOSA).

Z tych też względów, mając na uwadze rozwiązania przyjęte w uchwale planistycznej należy zgodzić się z Wojewodą, że skoro tereny 3.MN/U oraz 1.P/U znajdują się w 50 metrowej strefie sanitarnej od cmentarza – która nie została wyznaczona na rysunku planu – to rada gminy była zobowiązana tak określić szczegółowe zasady zagospodarowania tych terenów, aby na przedmiotowym obszarze nie było możliwe sytuowanie zabudowy i innych obiektów wymienionych w ww. rozporządzeniu. Trafnie także organ nadzoru wskazuje, że niewystarczające w tym względzie jest regulacja wprowadzona w § 2 ust. 10 pkt 2 uchwały, zawierająca ogólne stwierdzenie o obowiązywaniu strefy ochronnej od cmentarza, zgodnej z przepisami odrębnymi, w sytuacji, gdy w planie miejscowym nie określono tej strefy na załączniku graficznym i nie wprowadzono konkretnych ograniczeń wiążących się z jej istnieniem.

Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał zarzuty skargi za uzasadnione, co skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały w części odnoszącej się do terenów 1.P/U i 3.MN/U. Znamienne pozostaje także stanowisko zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, gdzie podzielono argumentację strony skarżącej. Sąd miał przy tym na uwadze, że nie każde uchybienie przepisom prawa przy uchwalaniu planu miejscowego musi skutkować jego unieważnieniem. Ustawodawca skutek taki wiąże jedynie z istotnym naruszeniem trybu

sporządzania planu, zasad sporządzania planu lub naruszenia właściwości organów w tym zakresie. W orzecznictwie przyjmuje się, że kategorie „istotne” naruszeń prawa przy podejmowania uchwał, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum aktu. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. (tak WSA w Lublinie w wyroku z 24 stycznia 2018 r. o sygn. II SA/Lu 881/17, publ. CBOSA).

W kontekście rozpoznawanej sprawy kwestionowana uchwała pozostaje (w zakresie zaskarżonym) w wyraźnej sprzeczności z przywołanym wyżej przepisem rozporządzenia z 1959 r. co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Mamy więc do czynienia z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w zaskarżonej części.

W tym stanie rzeczy Wojewódzki Sąd Administracyjny działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.